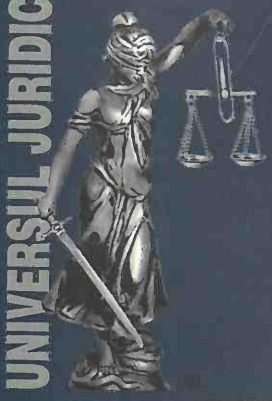
UNIVERSUL JURIDIC



Verginia VEDINAŞ

342
V40 vol. 2

Tratat teoretic şi practic de drept administrativ

Volumul II

-2-
III 179 792
BCU IASI

2018
TRATATE

UJ

III179 792
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PROF. UNIV. DR. VERGINIA VEDINAŞ

MEMBRU ASOCIAT AL ACADEMIEI OAMENILOR DE ŞTIINȚĂ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PREZENTA LUCRARE A FOST REDACTATĂ ÎN BAZA LEGISLAȚIEI ȘI DOCTRINEI DE SPECIALITATE EXISTENTE PÂNĂ LA DATA DE 30 IULIE 2018.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

342
460

PROF. UNIV. DR. VERGINIA VEDINAŞ

Membru asociat al Academiei Oamenilor de Ştiinţă din România

TRATAT TEORETIC ŞI PRACTIC DE DREPT ADMINISTRATIV

VOLUMUL II

499050

Universul Juridic
Bucureşti
-2018-

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editat de **Universul Juridic SRL.**
Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2) şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Copyright © 2018, **Universul Juridic SRL.**
Toate drepturile asupra prezentei ediţii aparţin **Universul Juridic SRL.**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al **Universul Juridic SRL.**

Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ştampila şi semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.

Respect pentru autorii noştri, respect pentru profesia aleasă!

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecţia Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate şi încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor şi convenţiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forţa şi sub sancţiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

- conform art. 140 din Legea nr. 8/1996, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc şi sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum şi stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

Editura îşi rezervă dreptul de a acţiona, prin mijloace legale şi prin implicarea autorităţilor competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deţinător este în baza contractelor de editare.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
VEDINAŞ, VERGINIA
Tratat teoretic şi practic de drept administrativ / prof. univ. dr. Verginia Vedinaş. - Bucureşti : Universul Juridic, 2018
2 vol.
ISBN 978-606-39-0198-0
Vol. 2. - 2018. - Conţine bibliografie. - ISBN 978-606-39-0217-8

34

Redactor:	Ciprian Radu
Tehnoredactor:	Marcela Radu
Copertă:	Aurelian Leahu

Redacţie:
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro

Distribuţie:
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro
editurauniversuljuridic.ro
Editura Universul Juridic

Portal:
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro
universuljuridic.ro
Universul Juridic

Librăria UJmag:
tel.: 0733.673.555; 021.312.22.21
e-mail: comenzi@ujmag.ro
ujmag.ro
Ujmag.ro

Fiului meu nesfârşit de drag IOAN LAURENȚIU,
cu bucuria că mi l-a dăruit Dumnezeu, cu încredere că va avea forța de a-şi împlini harul, de a-şi croi destin drept în viață, de a se împlini în frumusețea idealurilor, a dreptății, a iubirii şi a demnității.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

ad.– adăugită;
alin. – alineat;
art. – articol;
art. cit. – articol citat;
C.C.R. – Curtea Constituțională a României;
C.E.D.O. – Curtea Europeană a Drepturilor Omului;
C.J.U.E – Curtea de Justiție a Uniunii Europene;
dec. – decizie;
ed. – ediția;
Ed. – editura;
I.C.C.J. – Înalta Curte de Casație şi Justiție;
J.O.U.E. – Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;
H.G. – Hotărâre a Guvernului;
Hot. – Hotărâre;
M. Of. – Monitorul Oficial;
nr. – numărul;
op. cit. – operă citată;
O.G. – Ordonanță a Guvernului;
O.U.G. – Ordonanță de Urgență a Guvernului;
p. – pagină;
pp. – pagini;
rev. – revizuită;
S.C.A.F. – secția de Contencios Administrativ şi Fiscal;
vol. – volumul.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

O speranţă devenită realitate – Codul administrativ[1]
Un altfel de „cuvânt-înainte"

Ne-am propus să consacrăm câteva rânduri, gânduri şi idei, unui eveniment legislativ care a precedat apariţia celui de-al doilea volum al tratatului nostru. E-adevărat că ne-a cam dat puţină *„bătaie de cap"*, ne-a obligat să ne reluăm munca la volum, spre a-l pune în acord cu prevederile lui, dar, cum se zice, *„a meritat"*. În sfârşit, avem un Cod administrativ! El a fost adoptat în data de 9 mai 2018 de către Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională şi se află în prezent în etapele preliminare promulgării lui. Faptul că nu este încă publicat în Monitorul Oficial nu ne-a împiedicat însă să considerăm necesară integrarea lui în tratarea instituţiilor pe care le reglementează. Suntem conştienţi că vor interveni modificări, că unele prevederi pot să dispară şi să apară altele, dar acest lucru nu reprezintă un impediment în realizarea obiectivului nostru. Dacă în primul volum ne-am raportat la *proiectul* de Cod administrativ, pentru că în această fază se afla, în prezent nu putem face altfel decât să ne raportăm la forma Codului deja adoptată, asumându-ne inerentele corecţii care pot interveni în viitor.

În aceeaşi perioadă au apărut modificări consistente şi la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Şi despre acestea făcusem vorbire în faza de proiect a lor, astfel încât a trebuit să reluăm şi partea consacrată contenciosului administrativ şi să o adaptăm la legea deja adoptată de Senat.

Cum am menţionat şi pe prima pagină a lucrării, legislaţia şi doctrina rămân circumscrise datei de 20 mai 2018, dat fiind faptul că referirile la *Codul administrativ* şi la *Legea de modificarea a contenciosului administrativ* trebuie înţelese sub aspectul preponderent formal, al intervenţiei operaţiei juridice a adoptării lor, dat fiind faptul că informaţiile care le vizează se regăseau anterior în lucrare, dar erau evocate prin raportare la stadiul de *proiect* al lor.

În ceea ce priveşte adoptarea Codului administrativ, ea se poate circumscrie acelor probleme care se discută de atâta amar de vreme, încât ajungi să te obişnuieşti, auzindu-le. Chiar dacă ştii că sunt un soi de iluzii. Ademenitoare, dar, din păcate, înşelătoare. Paradoxul este acela că, deşi ţi-au obosit aşteptările, deşi speranţa s-a transformat, între timp, într-o iluzie, parcă îţi lipseşte, atunci când dispare vremelnic. Cam acest simţământ l-am trăit cu „naşterea" Codului administrativ. De atâtea ori s-a vehiculat, în cei aproape 30 de ani câţi au trecut de la acel decembrie însângerat, prin atâtea programe politice de guvernare s-a *„preumblat"*, încât ajunsesem, mulţi dintre noi, să ne obişnuim cu el, să-l invocăm de câte ori aveam ocazia, ca pe un tabu, deşi deşertăciunile ne dădeau târcoale.

În ceea ce ne priveşte, Dumnezeu ne-a hărăzit cu încredere şi cu răbdare. Cu forţa de a ne lega de proiecte şi de a nu le abandona, chiar dacă *„timpul tace şi trece"* şi roadele preocupărilor noastre se întrupează greu sau deloc. Ne-am petrecut sfârşitul mileniului trecut şi începutul celui actual, făcând, periodic, un soi de navetă la Sibiu, unde se constituise şi funcţiona un colectiv pentru elaborarea proiectelor celor două Coduri administrative, de drept substanţial şi de drept procedural. Şi s-au scurs

---

[1] O parte din conţinutul acestui material a fost publicată, ca şi editorial, în Revista de Drept Public nr. 2/2018.

câțiva ani de trudă dârză, în care, alături de colegi minunați precum: profesorii Ioan Santai şi Iordan Nicola de la Sibiu, Ioan Alexandru de la Bucureşti, unii practicieni cu experiență îndelungată în ale administrației, cum ar fi Mihai Baltador sau Ionel Fleşariu, am reuşit să redactăm proiectele celor două coduri. Cu transformarea în lege a fost complicat şi s-a dovedit până la urmă imposibil, în ciuda eforturilor depuse în Senatul României, alături de regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan.

La ministerul cu responsabilități în domeniul administrației, care a purtat denumiri diferite (Ministerul Administrației Publice, Ministerul Administrației şi Internelor, Ministerul Administrației şi Reformei Administrative), ideea adoptării celor două Coduri a constituit o preocupare continuă, concretizată în elaborarea unor teze pentru Codul de procedură administrativă, deoarece s-a considerat că acesta este prioritar față de Codul administrativ propriu-zis. Dar au rămas la fază de *teze.*

Astfel stând lucrurile, nu am stat prea mult pe gânduri când, în anul 2015 s-a relansat, cu un entuziasm şi o determinare pe care, mărturisim că nu le mai simțisem până atunci, ideea adoptării Codului administrativ şi, în acest scop, constituirea unui colectiv din care am acceptat să facem parte cu o încredere consistentă. Un colectiv conceput de o manieră, salutară, de altfel, în care să se regăsească reprezentanți ai tuturor mediilor cu preocupări administrative, la nivel practic şi teoretic, ai ministerelor şi autorităților publice în obiectul cărora intrau instituții a căror activitate era vizată, prin incidență, de viitorul Cod administrativ.

Sub acest aspect, structura colectivului s-a deosebit de a celor care au elaborat cele patru Coduri, civil şi de procedură civilă, şi penal şi de procedură penală. Acestea au reprezentat monopolul specialiştilor, al lumii academice în exclusivitate, la care s-au adăugat reprezentanți ai puterii judecătoreşti. Credem că, prin specificul obiectului lor de reglementare, soluția a fost, într-un fel, firească. Ea nu putea fi însă *„împrumutată"* la elaborarea Codului administrativ, deoarece administrația este un fenomen complex, cu multe valențe, cu o pătrundere şi întrepătrundere în domenii care țin de alte puteri şi autorități ale statului şi, mai ales, cu implicații în viața omului, de la naştere până la trecerea în lumea drepților. Însăşi expresia *„lumea drepților"* ne induce ideea că cea de aici, de pe pământ, are o anumită *„strâmbătate"* la care şi administrația, alături de justiție, biserică şi celelalte puteri şi instituții sunt chemate să vegheze şi să o corecteze.

Au avut loc multe dezbateri. Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice a fost implicat *„cu asupră de măsură"*, vorba poetului. Am putea spune că a fost una din nu foarte multele dăți în care o autoritate publică şi-a asumat cu cerbicie un proiect şi l-a dus la bun sfârşit. Pentru că, din păcate, se lansează obiective mărețe, se fac strategii impresionante, de ajunge imaginația să o ia razna de cât de bine vom trăi, pentru ca, în final să se-aleagă, vorba românului, *praful* de ele. Am scris cândva un pamflet legat de *managementul transportului* şi *semafoarele inteligente,* care trebuiau, după primarul de atunci, să ajute bucureşteanul să se deplaseze cu viteza luminii dintr-o parte în alta a Capitalei, cu parcări ultramoderne, de nu va mai fi nevoie *„să ne luăm maşina în spate"*, metaforic vorbind. Şi ştim cu toții, cei care trăim în Bucureşti, în permanență sau sporadic, ce probleme pun *„inteligentele semafoare"*, că tot *fluierul* şi *mâna* polițistului mai fac un strop de ordine în infernul cotidian al transportului.

Nu aşa au stat, din fericire, lucrurile, cu Codul administrativ. Colectivul tehnic de redactare a Codului şi-a armonizat eforturile cu ale celui *„lărgit"*, care se întrunea periodic şi dezbătea problemele, trasa direcțiile, opțiunile, care erau încorporate apoi în

texte. Înaintea fiecărei întâlniri era transmisă ultima formă a părții aflate în dezbatere, pentru ca ea să poată fi consultată, să venim *„pregătiți”,* pentru ca proiectul să poată evolua în mod real, de la o etapă la alta. Singura motivație care ne aduna laolaltă era dorința de a reuși în demersurile noastre. Alte motivații nu au fost, nici financiare, nici de altă natură, dar n-a contat. Nici măcar pentru cei care ne-am implicat într-o măsură mult mai *„lucrativă”,* pentru că obiectivul nostru a fost să dăm concretețe unui vis de multă vreme trăit.

Au fost diverse abordări, că ar fi fost de preferat să apară mai întâi Codul de procedură (sau proceduri) administrative sau să se lucreze împreună la ele, spre a se armoniza. În ceea ce ne privește, ca om a cărui experiență practică se suprapune aproape peste cea teoretică, ca întindere în timp și implicare, am fost printre „visătorii înrăiți”, care au înțeles că este important ca unul dintre ele să prindă viață, pentru că îl *„trage și pe celălalt după el”.* Și se pare că așa va fi, dat fiind faptul că am fost deja contactați pentru o primă întâlnire, în luna august, pentru a demara lucrările la proiectul Codului procedural al administrației.

Codul administrativ se află, în momentul în care scriem aceste rânduri, în faza de control prealabil al constituționalității sale. Va mai dura, probabil, până să se pronunțe Curtea Constituțională, până să-l pună în acord Parlamentul cu decizia Curții, până va intra efectiv în vigoare, însă procesul este ireversibil. Însăși atacarea lui la Curtea Constituțională ni se pare discutabilă. Pentru că, în naivitatea noastră, întotdeauna am crezut că sunt momente în istoria unui stat când nu ar trebui să mai existe *„putere”* și *„opoziție”.* Când ar trebui să dispară, pentru moment, ceea ce ne desparte și să ne unim întru binele comun. Puține state au un Cod administrativ. Majoritatea au un *codex,* o adunare de legi care își păstrează identitatea fiecare dintre ele. Codul administrativ, recent adoptat, nu este un *codex,* cum am mai auzit pronunțându-se unii și alții. Este adevărat că în alcătuirea lui se regăsesc *„topite”* legi care anterior reglementau distinct organizarea și funcționarea Guvernului, a administrației publice locale, regimul concesiunilor, statutul aleșilor locali, al funcționarilor publici și al personalului contractual din sectorul public, și exemplele pot continua. Dar ele au fost și *„contopite”,* în sensul că au fost puse în acord unele cu altele, au suferit modificări esențiale, au fost completate cu părți inexistente în legislație până atunci. Să exemplificăm cu problematica *răspunderii administrative,* care este pentru prima dată consacrată în *„trilogia”* existenței ei, respectiv *răspunderea administrativ-disciplinară, administrativ-contravențională* și *administrativ- patrimonială.* Reglementările din prima și ultima formă sunt de o noutate absolută, la care se adaugă recunoașterea existenței lor, conturarea elementelor esențiale de regim juridic. Sau problema *proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale*, care aduce și ea numeroase prevederi novatoare, care umplu goluri legislative imense, care creau mari probleme în practică. Domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, regimul său juridic, modalitățile de punere în valoare a bunurilor care îl compun, obligația și procedura inventarierii lor, nu se regăseau anterior reglementate, ceea ce a creat situații grave, pierderi considerabile, pe care le cunoaștem, inclusiv din calitatea pe care am avut-o, de fost membru al Curții de Conturi. Sub acest aspect, Codul consacră o concepție pe care, în mare parte o împărtășim, a asimilării, ca sferă și regim juridic, a modalităților de exercitare a proprietății private cu cele ale proprietății publice. Aceasta deoarece statul și unitatea administrativ-teritorială nu se pot comporta ca orice particular cu bunurile lor private. Și acestea au dimensiune și finalitate publice, pentru că trebuie utilizate tot pentru satisfacerea unor nevoi și interese cu

caracter public. Deosebirea esențială constă în faptul că ele sunt alienabile, în vreme ce proprietatea publică este inalienabilă. Dar *alienabilitatea* lor nu se poate exercita oricum şi, de aceea, Codul administrativ îi reglementează procedura.

O altă materie pe care o împărtăşim *„cu entuziasm"*, am putea spune, vizează reglementarea *statutului personalului contractual din sectorul public.* Am promovat în permanență teza că acest personal, deşi *contractual,* nu se poate identifica, prin drepturile, obligațiile şi conduita civică şi profesională, cu *salariații obişnuiți,* să spunem. Astfel se explică faptul că prin Legea nr. 477/2004 a fost adoptat *Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile şi instituțiile publice,* care, practic *„a luat-o înaintea"* actului normativ care reglementează aspectele de conținut ale contractului lor de muncă.

Ne oprim aici cu prezentarea Codului administrativ. Am încercat, prin aceste puține rânduri în raport cu semnificația evenimentului, să vă împărtăşim bucuria adoptării lui. Să facem să se înțeleagă de ce el trebuie privit ca *„evenimentul legislativ"* al anului în România şi, sperăm noi, nu doar în România. Spunem aceasta, deoarece nutrim nădejdea că el va reprezenta un reper şi un impuls şi pentru alte state. Nu aruncăm cu cuvintele, avem proprietatea lor. Dar ştim că există astfel de preocupări şi deziderate şi în alte țări din Uniunea Europeană. Am fost în luna iunie 2018 în Franța pentru a ține cursuri la Universitatea din Lille. Am putut constata, *„proprii sensibus"*, cât interes a stârnit invocarea demersurilor care se fac în țara noastră pentru adoptarea unui Cod administrativ. Ca şi multe alte instituții care există la noi, dar pe care ele nu le cunosc. Exemplu: *secretarul unității administrativ-teritoriale,* devenit, prin Codul administrativ, *secretarul general al acesteia,* care are un rol important, de *„filtru"*, pentru asigurarea legalității activității administrației. Ne bucură inclusiv schimbarea denumirii lui, de natură să îl deosebească de *„secretarul"* obişnuit, administrativ, care, ca regulă, nici nu este funcționar public. În opinia noastră, el are un rol relativ similar instituției prefectului, legalitatea în administrația publică locală fiind garantată *„în trepte"*. În egală măsură, au apreciat decizia noastră de a se reveni la *„prefectul politic"*, spre deosebire de „corul" de văicăreli şi acuze care au acompaniat la noi această decizie, văzând-o ca un iremediabil şi condamnabil regres. Am exprimat poziția noastră, că este preferabil ca lucrurile să fie clarificate, decât să *„băltim"* într-o vinovată demagogie, în care să ne *„prefacem"* că prefectul este înalt funcționar public, căruia îi este interzisă apartenența politică, pentru ca, în realitate, el să se exprime ca fiind cel mai activ *„agent"* al politicului, cum, de altfel, şi este, **reprezentantul Guvernului în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti.** Astfel sunt calificați prin Constituție, iar Guvernul este un organ eminamente politic. Numai un naiv iremediabil va putea crede că *reprezentantul său* poate fi altfel. Precizăm că aceeaşi problemă se resimte şi în Franța, de unde am *„împrumutat"* modelul, unde se recunoaşte cu francheţe legătura indestructibilă care va exista întotdeauna între prefecți, pe de o parte, şi partidul politic, aflat la putere, pe de altă parte. Un coleg de la o Universitate îmi dădea, ca pildă, faptul că **actele primarului din oraşul respectiv,** unul dintre cele mai mari din Franța, **nu au fost niciodată atacate de către prefect,** deşi motive spre a o face au fost vehiculate *„voluptos"* de către presă şi societatea civilă, în general. Aceasta deoarece la cârma primăriei se afla o doamnă cu o poziție foarte importantă în partid, cu un CV impresionant, pe care niciun prefect nu îndrăznea *„să o supere"*.

Sinceri să fim, ne-am fi aşteptat ca adoptarea Codului administrativ să facă obiectul unei recunoaşteri, cât de cât obiective, a semnificației sale. Este adevărat că el nu este perfect şi nu credem că este vreo reglementare, în general, şi una de o

asemenea complexitate, în particular, care să aibă un asemenea caracter. Eventualele *„carențe"* care se vor descoperi pe viitor pot şi vor fi corectate. Puținele discuții care s-au făcut cu privire la Codul administrativ au fost negative, virulente, de înfierare a prevederilor sale, ca şi când adoptarea lui ar însemna cel mai mare rău, ignorându-se *„binele"* pe care îl aduce. Dar aceasta este, din păcate, o trăsătură care devine din ce în ce mai endemică, a noastră, şi nu ne rămâne decât să sperăm că anii care vor veni, vor aduce schimbări în bine şi în acest segment al existenței noastre individuale şi colective.

Ne exprimăm, în final, satisfacția că putem, odată cu lucrarea noastră, să ne completăm bucuria de a o elabora cu aceea de a o face raportându-ne şi la primul Cod administrativ al României. Asumându-ne starea actuală a acestui act normativ esențial pentru ceea ce suntem, dar, mai ales, pentru ceea ce va deveni administrația românească. Şi, mai ales, încrederea că el va aduce mult bine în desfăşurarea activității administrației, a statului, în ansamblul său şi nu în ultimul rând, în viața fiecăruia dintre noi.

VERGINIA VEDINAŞ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

Capitolul I

ACTIVITATEA AUTORITĂŢILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

Secţiunea I
Noţiuni generale

§1. Introducere

Noțiunea de *administrație publică,* din punct de vedere formal-organic şi material-funcțional, a fost analizată în primul volum al prezentului tratat. Am putut identifica, în acel context, faptul că administrația publică reprezintă, conform concepției consacrată în doctrina de drept public, o componentă a puterii executive, fără a îngloba, în accepțiunea sa, întreaga putere executivă. O asemenea aserțiune trebuie raportată la litera şi spiritul actualei Legi fundamentale a României, care conferă o semnificație generoasă noțiunii de *administrație publică,* atunci când, prin art. 111 alin. (1) *înglobează Guvernul în administrația publică* şi *îl califică,* explicit, am putea spune, prin formularea textului[1], ca *organ al administrației publice.*

Dintr-o asemenea perspectivă, după ce am determinat sfera administrației publice, am analizat statutul tuturor autorităților administrației publice identificate la nivel central şi local. Am avut în vedere pe cei doi şefi ai executivului, Preşedintele şi Guvernul, administrația centrală de specialitate şi administrația publică locală, inclusiv prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Statutul unui organ administrativ, al unui organ public, în general, implică şi **actele sale,** care, ca regulă, sunt una dintre formele prin care respectivul organ îşi concretizează activitatea. Astfel se face că s-a impus analiza actelor juridice emise – adoptate de toate autoritățile administrației publice centrale şi locale al căror statut juridic l-am cercetat, care, ca regulă, sunt *acte administrative*, fără a se exclude însă emiterea, adoptarea şi încheierea unor acte juridice de drept comun, cu caracter unilateral ori bi sau multilateral. Se poate considera, dintr-o asemenea perspectivă a succesiunii tematicilor, că, într-un fel, spre a ne exprima eufemistic, *„am pus căruța înaintea calului (sau boului)"*, fără a avea, întru totul dreptate. O succesiune perfectă şi impecabil logică este greu de identificat, astfel încât am cercetat, în primul volum, *„specia"*, sau *„diferența specifică"*, spre a ne exprima în termenii logicii formale, pentru ca, în cel de-al doilea volum să cercetăm *genul,* respectiv actul administrativ, ca modalitate principală, sub aspectul forței sale juridice, prin care autoritățile administrative îşi concretizează activitatea. Abordările particulare ale fiecărei categorii de acte administrative cercetate deja ne vor permite să analizăm şi să înțelegem elementele de conținut, generale, ale regimului juridic al actului administrativ, ca specie de act juridic

---

[1] Avem în vedere referirea din text la *„Guvernul şi celelalte organe ale administrației publice (...)"* ceea ce atrage calificarea Guvernului însuşi ca un organ administrativ.

şi ca formă de concretizare a activității administrației publice cu cea mai mare incidență, prin forța sa juridică şi efectele pe care le produce. Pentru exemplificare, în analiza actelor administrației publice locale am avut în vedere, în mod constant, faptul că hotărârile şi dispozițiile cu caracter individual produc efecte juridice de la data *comunicării,* iar cele cu caracter normativ de la data *publicării, cu excepția cazului în care legea sau actul însuşi prevăd o altă dată ulterioară,* anticipând, astfel, discuțiile asupra *momentului de la care actul administrativ produce efecte juridice.*

În concluzie, *terenul a fost pregătit,* astfel încât, raportându-ne la el şi valorificându-l, urmează să analizăm regimul juridic al actului administrativ, identificând elementele definitorii ale acestuia, sfera şi categoriile de acte administrative, condițiile de validitate, forța juridică şi efectele juridice, precum şi anumite dimensiuni care se regăsesc şi la alte categorii de acte juridice (anularea, suspendarea, inexistența), dar prezintă particularități în cazul actelor administrative, iar altele sunt specifice actelor administrative, cum ar fi revocarea, care constituie un principiu al actelor administrative, de la care există însă şi unele excepții, aplicabile doar actelor cu caracter individual.

§2. Concepte

În acord cu cele exprimate în doctrina franceză, susținem, dintru început, faptul că *„activitatea administrației, ca orice activitate umană, poate îmbrăca două forme: aceea a deciziei şi aceea a operațiunii"*[1], respectiv a actelor juridice şi a faptelor şi operațiunilor.

În perioada interbelică, autorii au denumit partea dedicată acestei materii ca *„mijloacele juridice prin care puterea executivă lucrează asupra administrației:* ***Actele puterii executive***" (subl. ns.)[2].

În doctrina actuală, după ce se realizează o *„teorie generală a organizării administrației publice",* regăsim o *„teorie generală a activității administrației publice"*[3], după care, în capitole succesive, se analizează noțiunea de *act administrativ, regimul juridic* al acestuia şi *contractul administrativ.* Fără a o denumi o *teorie generală,* într-o altă lucrare de referință regăsim cercetată, într-o prelegere de debut, *activitatea autorităților administrației publice,* pentru ca, în celelalte şase prelegeri consacrate acestei instituții, să fie analizate elementele definitorii ale actului administrativ, regimul lor juridic şi în final, contractul administrativ[4].

O concepție relativ similară este reflectată şi într-o altă lucrare din literatura contemporană, aparținând, de această dată, unei valoroase reprezentante a Şcolii de la Cluj, problemele abordate pornind de la *identificarea formelor de activitate ale administrației publice,* continuând cu *actul administrativ,* cu *regimul său juridic* şi, în final, *contractul administrativ*[5].

Un alt reprezentant al aceleiaşi valoroase Şcoli, de astă dată dintr-o generație mai „tânără", în sensul nu numai propriu al cuvântului, deşi denumeşte un întreg

---

[1] J. Waline, *Droit administratif,* 26ème éd., Dalloz, Paris, 2016, p. 427.
[2] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 288.
[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, pp. 3-20.
[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. II, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, pp. 1-110.
[5] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, partea a IV-a, pp. 291-391.

volum *„Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel"*, ne atenționează, totuşi, în *„avant-propos"*, că *„(...) cele ce urmează nu reprezintă un* ***alt*** *drept administrativ, cum ar putea sugera subtitlul prezentului volum, ci Dreptul administrativ văzut altfel"*. După care, încercând să clarifice lucrurile, deşi unii „cârcotaşi" ar putea spune că mai mult le încurcă, autorul precizează că *„(...) nimeni nu îşi poate aroga meritul de a fi autorul Dreptului administrativ; (...) o veritabilă teorie a dreptului administrativ zace ascunsă în Jurisprudență şi aşteaptă să fie descoperită (...)"*[1]. Fără a fi, nici pe departe, malițioşi în apreciere şi exprimând toată prețuirea noastră pentru mai tânărul nostru coleg, găsim interesantă şi inedită abordarea, deşi, ne trebuie o concentrare specială, în timp şi-n spațiu pentru a înțelege ce se vrea să se spună prin *teoria aceea a dreptului administrativ,* singura *veritabilă,* care *zace ascunsă în jurisprudență* şi *aşteaptă să fie descoperită.* Să înțelegem că până în prezent nu avem o teorie a dreptului administrativ? Că doctrina de peste un veac şi jumătate nu reprezintă nimic în raport cu acea *veritabilă teorie* care *zace ascunsă în jurisprudență?* Sunt doar nişte întrebări, în mare, retorice, pe care ni le punem, dorindu-i, evident, temerarului nostru coleg să descopere, domnia sa, ceea ce nu s-a descoperit încă pentru că *zace ascuns în jurisprudență.*

În ceea ce ne priveşte, avem alte paliere de abordare şi precizăm, încă de la început, că, în opinia noastră, Şcoala românească de drept public are o bogăție de conținut care o poate releva ca un veritabil reper, inclusiv din perspectiva *teoriei activității administrației publice* şi a *actului administrativ,* în particular, la care nu vom înceta să ne raportăm, cu reverența pe care şi-o datorează, credem noi, cei ce trudesc pe acelaşi „ogor", **cel al cercetării dreptului.** Inclusiv lucrarea la care ne-am raportat anterior şi pe care o apreciem, reprezintă un argument care susține zicerile noastre.

În viziunea unui reprezentant al Şcolii de drept public de la Timişoara[2], tematica analizată include *actele administrației publice şi controlul acestora,* autorul identificând două categorii de acte, respectiv *actele administrative de autoritate* şi *actele administrative de gestiune.* Fără ca vreuna dintre cele două sintagme să aibă, în sistemul legal prezent, o consacrare legislativă, utilizarea lor îi permite autorului să distingă între *„manifestările unilaterale de voință ale autorităților administrației publice făcute în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice"* şi *„acele acte juridice pe care autoritățile administrației publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public şi privat şi organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale"*[3].

Din analiza opiniilor exprimate, rezultă că literatura de specialitate, cu diferențieri terminologice şi/sau semantice identifică, după regimul juridic aplicabil, două mari categorii de forme concrete de activitate a organelor administrației publice, respectiv: **forme cărora li se aplică un regim administrativ de putere** (exclusiv sau alături de alt regim juridic) şi **forme cărora nu li se aplică un regim administrativ de putere**[4].

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I, Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010, p. VI.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, pp. 187-226.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, pp. 191 şi 217.

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 8.

§3. Forme de activitate

În ceea ce ne priveşte, raliindu-ne concepției evocată anterior a profesorului Jean Waline, considerăm că activitatea administrației, ca orice tip de activitate umană, se poate exprima prin *acte juridice,* în sensul de manifestări de voință juridică având caracter unilateral sau bi sau multilateral, care aduc o modificare în realitatea juridică existentă, produc efecte juridice de sine stătătoare *şi prin fapte concrete, materiale, lucrative sau administrative şi operațiuni de diferite tipuri, administrative sau nonadministrative,* care, fără a aduce ele însele o anumită modificare în ordinea juridică existentă, pregătesc, înlesnesc sau mijlocesc astfel de modificări. În Codul administrativ adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în şedința din 9 iulie 2018, regăsim definită, în art. 5 lit. ee), noțiunea de *fapt administrativ*, prin care se evocă *acțiunea autorităților sau instituțiilor administrației publice, împrejurarea sau evenimentul care produce efecte juridice în temeiul legii sau al actului administrativ şi care se constată prin operațiuni administrative.* Este pozitiv faptul că se consacră o asemenea definiție, chiar dacă ea ține mai mult de dreptul administrativ procesual, decât cel substanțial. Ar fi fost necesară, credem noi, **menționarea şi a *inacțiunii* ca modalitate de concretizare a faptului administrativ,** cum este situația **tăcerii administrative,** care semnifică, după cum prevede şi Legea nr. 554/2004 în art. 2 lit. h) ***faptul*** *de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.*

Prin conținutul activității sale, prin efectele şi prin destinatarii acestei activități, administrația publică reprezintă o **specie a vieții publice** sau, cum se exprimă un venerabil autor, a **spațiului public,** înțeles ca *„o entitate cu o identitate în acelaşi timp concretă, mobilă, fluctuantă, imaginară şi subiectivă, de unde greutatea (imposibilitatea) stabilirii unei definiții cu caracter general şi definitiv".* Dacă este dificil de definit, spațiul public poate şi trebuie însă analizat, identificate părțile sale, autorul considerând că *„El prezintă două componente: o componentă materială, fizică, ce se configurează subiectiv, în funcție de modul cum este perceput, de reprezentarea diferită, subiectivă pe care i-o atribuie diferitele categorii de specialişti (urbanişti, arhitecți, sociologi, economişti, jurişti etc.) şi o componentă cultural-spirituală, ca mod de percepere de către lumea ideilor, a celor care trăiesc din/în cultură şi spiritualitate"*[1].

Configurarea celor două componente implică, în mod esențial, acțiunea administrației.

§4. Actele juridice ale administrației

Una dintre formele acestei acțiuni o reprezintă emiterea/adoptarea/încheierea unor **acte juridice,** care pot fi de două categorii:

a) **acte specifice administrației,** prin care se obiectivează esența acesteia, specificitatea ei, din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor şi regimului şi acestea sunt actele administrative sau contractele administrative;

---

[1] V. Stănescu, *Spațiul public. Gestionare şi comunicare,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 41-42.

b) **acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relație cu alte subiecte de drept,** şi acestea reprezintă actele juridice supuse dreptului comun, contracte civile, acte emise în regim de drept comun.

Constatăm că, **actele administrative sunt actele prin care administrația se manifestă ca purtătoare a autorității publice.**

În doctrina franceză, **actele administrative** sunt definite ca fiind *„facultatea de care dispune administrația de a edicta reguli ori de a lua dispoziții individuale fără a avea consimțământul indivizilor vizați de acestea. El este, deci, un atribut al puterii publice"*[1].

Distincția dintre *actele administrative* şi *actele de drept privat* ale administrației este fundamentată şi în doctrina franceză. Aceasta atrage atenția asupra faptului că *„actele administrației, şi, în mod special, deciziile şi contractele, nu sunt toate şi în mod necesar (...) măsuri supuse unui regim de drept public şi, relevant în cazul contestării, jurisdicției administrative. Unele dintre ele sunt acte de drept privat, supuse dreptului civil sau comercial (sau dreptului muncii) şi, deci, contenciosul lor aparține tribunalelor judiciare"*[2]. Anticipând informații pe care le vom dezvolta în partea consacrată contenciosului administrativ, precizăm că în sistemul francez există *o jurisdicție administrativă* (tribunale administrative), care soluționează litigiile dintre administrație şi cei administrați, distinctă de *jurisdicția judiciară,* de drept comun.

Actele de putere publică, la fel ca şi cele realizate în regim de drept comun, se clasifică la rândul lor, în funcție de modul de exprimare a voinței autorității administrației publice emitente, astfel încât vom identifica două mari categorii de acte:

1) **acte unilaterale**, care includ atât **actele administrative,** cât şi unele **acte de drept comun** (în sensul larg al termenului), primele realizând puterea publică, celelalte nu.

Actele unilaterale sunt *„opera unei singure voințe, fie individuală, fie colectivă (deliberarea unei adunări)"*, spre deosebire de *„actele bi sau plurilaterale care se formează prin întâlnirea a două sau mai multe voințe: tipul este contractul"*[3].

În ceea ce priveşte deosebirea dintre actele unilaterale de putere publică şi cele emise în regim de drept comun, după cum se apreciază în literatura de specialitate, aceasta nu este întotdeauna uşor de făcut[4]. Pentru a exemplifica, autorul invocă o hotărâre de consiliu local prin care se acceptă o donație. Aceasta, din punct de vedere *organic*, este un act de putere, căci se supune aceloraşi reguli cu privire la adoptarea sa (cele privind cvorumul şi majoritatea cerute de lege pentru adoptare, semnătura de legalitate a secretarului unității administrativ-teritoriale etc.). Însă, din punct de vedere *material,* criteriul pe care autorul îl consideră determinant pentru calificarea lui, o asemenea hotărâre este **un act unilateral emis în regim de drept comun.** Se consideră că *„distincția despre care vorbim se va face întotdeauna mai uşor în cazuri ambigue, dacă organului emitent îi substituim, imaginar, un particular"*[5]. În opinia

---

[1] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel,* 5ème édition, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 19.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général,* Tome 1, 15ème édition, Montchrestien, 2015, p. 533.

[3] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26ème, 2016, p. 428.

[4] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 10, nota de subsol 2.

[5] Autorul citat adaugă faptul că „dacă şi acesta ar putea, pus în poziția administrației „să emită" actul în cauză, fără îndoială că administrația se comportă ca un simplu particular, căci nu a avut nevoie, pentru emiterea actului, de puterea publică pe care legea i-a pus-o la dispoziție". (O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 10, nota de subsol 2).

noastră, lucrurile nu sunt tocmai simple, raportându-ne la exemplul care s-a dat. Credem că trebuie să se facă distincția după cum bunul a cărui donație urmează a fi acceptată urmează să facă parte din domeniul privat sau din cel public al unității administrativ-teritoriale. În cazul în care bunul urmează să facă parte din domeniul public al unității administrativ-teritoriale, apreciem că este vorba despre un **act unilateral adoptat în regim de putere publică**;

2) **acte bi sau multilaterale**, care includ: **contractele administrative** şi **contractele civile** pe care le realizează administrația şi care *nasc* pentru ea drepturi şi obligații la fel ca pentru orice subiect de drept. Acestea sunt supuse dreptului comun.

În doctrina franceză se atrage atenția asupra faptului că *„un act poate fi foarte bine unilateral, chiar dacă are doi (sau mai mulți) autori. Este foarte simplu şi este cazul actelor interministeriale, luate de mai mulți miniştri referitoare la probleme față de care ei sunt în mod egal competenți"*[1]. Este vorba despre actele evocate în doctrina română ca *acte administrative emise cu participarea mai multor persoane juridice,* problemă asupra căreia vom reveni cu ocazia analizei trăsăturilor actului administrativ.

Actele juridice ale administrației publice reprezintă manifestările de voință ale acesteia, săvârşite în scopul de a aduce o schimbare în ordinea juridică existentă până în momentul acelei manifestări.

Însă, realitatea existentă, cea juridică în primul rând, realitatea socială, politică, pot fi modificate şi fără intervenția unor acte juridice.

În acelaşi timp, administrația poate, în acest mod, să presteze o activitate care nu ține de specificul muncii sale (exemplu: o activitate economică).

§5. Faptele şi operațiunile administrației

Administrația nu îşi concretizează însă activitatea doar prin acte juridice, ci şi prin **fapte materiale**, unele dintre acestea având **caracter juridic** sau **caracter politic**, după caz, precum şi prin **operațiuni cu caracter tehnic, material** sau **administrativ.** Pot fi **fapte cu caracter juridic** anumite abateri săvârşite de consilierii locali sau județeni, care atrag răspunderea lor disciplinară sau alte forme de răspundere juridică. În schimb, au **caracter politic** diferite alte fapte şi operațiuni săvârşite de aceştia cum ar fi diferite **declarații politice** ale Preşedintelui, membrilor Guvernului sau membrilor autorităților administrației publice locale, **mesajele** pe care Preşedintele le adresează Parlamentului, **consultările politice** pe care acesta le derulează pentru desemnarea candidatului la funcția de Prim-ministru, aspecte analizate în primul volum al prezentului tratat.

Faptele materiale reprezintă concretizări ale activității organelor administrative şi personalului lor, acțiuni sau inacțiuni, licite sau ilicite ale acestora, care produc diferite tipuri de consecințe, inclusiv efecte juridice, în temeiul legii, fără ca prin intermediul lor să se fi urmărit producerea unor asemenea efecte.

Operațiunile administrative, tehnice sau materiale, reprezintă acțiunile întreprinse de administrația publică şi de personalul acesteia, prin intermediul cărora se pregăteşte elaborarea actelor juridice ale acesteia, se adoptă, încheie sau emit, se aduc la cunoştința celor care cad sub incidența lor, se pun în executare sau se asigură respectarea lor sau, după caz, se pregătesc, desfăşoară şi finalizează diferite

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* tome 1, 2015, p. 492.

alte acţiuni care intră în competenţa administraţiei (procese electorale, referendumuri, intervenţii în situaţii speciale etc). Codul administrativ defineşte în art. 5 lit. oo) *operaţiunea administrativă* ca reprezentând un *fapt material, de regulă sub formă de înscris, realizat de o autoritate sau instituţie a administraţiei publice, care nu produce efecte juridice prin el însuşi şi intervine de regulă în procesul de emitere şi executare a actelor administrative.*

Faptele administraţiei publice şi operaţiunile materiale, tehnice sau administrative ale acesteia pot fi clasificate în funcţie de mai multe criterii:

1) După **regimul juridic** în care se realizează, întâlnim:

a) *fapte şi operaţiuni de putere* (operaţiunile tehnico-administrative, cum ar fi, spre exemplu, elaborarea proiectelor de acte normative, actele pregătitoare ale şedinţelor de Guvern, de consilii locale sau judeţene, diferite anchete sociale, exercitarea unor forme de control şi cele prin care se realizează servicii publice de către agenţi publici);

b) *fapte şi operaţiuni care nu se realizează într-un regim juridic de putere* (în general cele productive);

2) După **consecinţele** pe care le produc, putem distinge:

a) *fapte, operaţiuni producătoare de efecte juridice.* După cum se exprimă un autor, acestea, *„deşi nu sunt făcute în scopul de a produce efecte juridice, produc asemenea efecte în temeiul legii"*[1] şi pot fi date, ca exemplu, categoriile de abateri care atrag intervenţia unei forme de răspundere specifică dreptului administrativ;

b) *producătoare de efecte de altă natură*, care au şi o relevanţă juridică. Poate fi vorba, spre exemplu, despre avize, circulare de tot felul, adrese de comunicare a unor acte administrative sau de convocare la anumite forme de activitate a administraţiei[2].

Suntem de părere că, în ciuda faptului că *„aceste operaţiuni nu constituie elemente ale voinţei juridice, ale dreptului, ele prezintă totuşi un interes juridic".*

3) După **scopul** lor, putem distinge:

a) *fapte şi operaţiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administraţiei publice*, şi acestea sunt, în general, cele de prestare a serviciilor publice, de realizare a unor lucrări publice sau cele legate de emiterea sau punerea în executare a unor acte administrative sau a altor acte juridice;

b) *fapte şi operaţiuni prin care se mijloceşte realizarea obiectivelor administraţiei publice*, care au semnificaţia unor *„operaţiuni de birou"* sau de *„administraţie internă"*, operaţiunile tehnico-administrative şi actele cu caracter politic[3].

c) *fapte materiale de producţie*, care sunt prestate de toate categoriile de organe administrative.

Trebuie menţionat faptul că, din punct de vedere al ponderii, faptele materiale şi operaţiunile materiale, tehnice şi administrative reprezintă o parte considerabilă din activitatea administraţiei. Administraţia înseamnă mai mult fapte şi operaţiuni şi mai puţin acte juridice.

4) În funcţie de **spaţiul naţional** sau **supranaţional** în care se exercită, identificăm:

a) **fapte şi operaţiuni realizate pe teritoriul naţional,** care ocupă cea mai mare pondere în ansamblul acestei forme de activitate a administraţiei publice;

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I, Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.*, p. 5.

[2] Considerăm că nu se poate afirma în mod categoric că există fapte materiale, operaţiuni ale administraţiei care să fie lipsite de orice încărcătură, semnificaţie juridică. V., în acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 12-19.

[3] Al. Negoiţă, *Drept administrativ*, 2001, p. 132.

b) **fapte şi operaţiuni cu caracter extern,** exercitate în afara spațiului național, cum ar fi participarea la diferite întruniri ale autorităților centrale şi locale, activitatea desfăşurată de structurile Ministerului Afacerilor Externe, precum ambasadele şi consulatele României, institutele culturale ale României în alte state, vizite şi alte întâlniri oficiale, negocierile unor tratate sau altor documente internaționale.

§6. Trăsăturile faptelor materiale şi ale operațiunilor administrative

În doctrina de specialitate regăsim diferite abordări cu privire la această problemă. Astfel, în opinia regretatului profesor Antonie Iorgovan sunt identificate atât **trăsături comune** ale operațiunilor şi faptelor materiile ale organelor administrației publice, cum ar fi aceea că *sunt fapte materiale şi nu manifestări exprese de voință* şi *intervin, ca regulă, în legătură cu emiterea şi executarea actelor juridice ale organelor administrației publice,* precum şi anumite **trăsături specifice** fiecărei categorii[1]. Profesoara Rodica Petrescu, după ce identifică cele patru forme de activitate ale administrației publice (actele juridice, actele cu caracter exclusiv politic, faptele materiale juridice şi operațiunile materiale tehnice) analizează elementele care le caracterizează pe fiecare. În ceea ce priveşte **faptele materiale juridice** reținem precizarea *„că nu numai acțiunea, ci şi inacțiunea poate determina anumite modificări în lumea materială",* precum şi pe aceea că *„faptele materiale juridice pot fi licite sau ilicite"*[2]. Spre deosebire de acestea, *operațiunile materiale tehnice* sau *operațiunile administrative,* cum le denumeşte Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în opinia autoarei, *unele dintre ele au un caracter preponderent intelectual* (avizele, referatele, rapoartele întocmite de organele administrative), iar altele *produc transformări în lumea materială, fără a fi necesară vreo manifestare voliționlă*[3]. Un alt reprezentant al valoroasei Şcoli de drept public de la Cluj, fără a se apleca în mod deosebit asupra faptelor şi operațiunilor administrației, reține că *„Deosebirea fundamentală între actul juridic şi operațiunea material-tehnică este (...) aceea a efectelor juridice pe care numai actele le produc. Dimpotrivă, operațiunile administrative nu produc asemenea efecte. În anumite situații de formare a actelor complexe, am putea spune că asemenea operațiuni contribuie la producerea efectelor juridice de către actele administrative"*[4]. În sfârşit, un alt autor analizează doar *operațiunile administrative,* care se caracterizează prin patru trăsături: *„a) intervin în toate fazele procedurale necesare pentru emiterea/adoptarea şi executarea actelor administrative (...); b) de multe ori, operațiunile administrației constituie condiții de valabilitate pentru actele administrative şi contractele administrative (...); c) operațiunile administrative sunt fapte materiale şi nu manifestări de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice (...); d) operațiunile administrative nu pot forma obiectul unei acțiuni directe la instanța de contencios administrativ.(...)"*[5].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 15 şi pp. 18-19.

[2] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 295.

[3] *Ibidem,* p. 296.

[4] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I, Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 7.

[5] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, pp. 182-183.

Valorificând opiniile cu valoare de constantă exprimate în doctrina de specialitate, considerăm că pot fi identificate următoarele trăsături comune ale faptelor şi operaţiunilor administraţiei publice:

1) reprezintă **modalităţi prin intermediul cărora administraţia publică centrală şi locală îşi duce la îndeplinire atribuţiile;**

2) **nu concretizează o manifestare de voinţă**, sunt forme obiective, materiale, prin care se acţionează asupra realităţii existente;

3) au ca trăsătură dominantă **scopul** pentru care se realizează, şi care poate consta:

a) în **mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative** (în sensul că le determină sau condiţionează emiterea, validitatea);

b) în realizarea celuilalt obiectiv al administraţiei, **executarea legii;**

c) în **prestarea unor servicii către** destinatarii, individuali sau colectivi, ai activităţii administraţiei publice;

4) faptele materiale şi operaţiunile administrative **nu produc prin ele însele, de sine stătător, efecte juridice,** însă **contribuie la producerea de efecte juridice de către actele administrative în considerarea cărora au fost efectuate** sau **pe care le pun în executare.** Anumite discuţii se pot face în ceea ce priveşte unele operaţiuni administrative prealabile care au un caracter conform, în sensul în care sunt obligatorii şi parcurgerea şi conţinutul lor. Face parte din această categorie avizul conform, de esenţa căruia, cum vom arăta ulterior, este obligativitatea atât de a fi obţinut, cât şi de a se respecta conţinutul său. Rezultă că încălcarea conţinutului avizului conform sau emiterea unui act fără ca acesta să fi fost solicitat şi obţinut, atrage nulitatea actului pe care îl vizează;

5) faptele materiale şi operaţiunile administrative **nu pot face obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ,** însă **legalitatea operaţiunilor administrative este supusă cenzurii instanţelor de contencios administrativ.** Avem în vedere art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ conform căruia *„Instanţa este competentă să se pronunţe, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), şi asupra* ***legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii*** (subl. ns.)*”.* Deşi am unit într-o singură trăsătură două aspecte care puteau fi analizate distinct, datorită legăturii dintre ele, practic teza enunţată în partea a doua a frazei priveşte, cu precădere, operaţiunile administrative, nu şi faptele materiale. Cu toate acestea, şi faptele materiale pot fi avute în vedere în soluţionarea unui litigiu de contencios administrativ. Spre exemplu, afişarea actelor normative emise sau adoptate de autorităţile administraţiei publice locale într-un spaţiu inaccesibil publicului poate fi invocată într-un litigiu de contencios administrativ.

În concluzie, în acord cu cele exprimate de un autor postbelic, constatăm că *„datorită competenţei sale materiale şi teritoriale foarte variate şi în realizarea prerogativelor conferite de Constituţie şi legi, administraţia publică realizează o întreagă gamă de fapte materiale, o varietate infinită de operaţiuni materiale”*[1]. Sunt de adăugat acestora actele cu caracter exclusiv politic ale administraţiei care, fără a ocupa un loc foarte însemnat, sub aspect cantitativ, influenţează, în mare măsură, conţinutul întregii activităţi a administraţiei.

[1] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 207.

Secțiunea a II-a
Actul administrativ. Definiție, trăsături

§7. Acte administrative de autoritate şi acte administrative de gestiune

Am putut constata, din cele prezentate în secțiunea anterioară, că printre modalitățile prin care administrația își concretizează activitatea se regăseşte şi **actul administrativ.** *„Pentru a-şi exercita misiunile, administrația dispune de mijloace particulare: actele administrative"*[1].

În jurisprudența administrativă franceză, actul administrativ a fost definit prin utilizarea a două criterii: *criteriul teleologic,* în baza căruia actul administrativ trebuie să aibă legătură cu prestarea unui serviciu public, în general şi *criteriul material,* în sensul că actul administrativ trebuie să se supună puterii publice[2]. O asemenea viziune se reflectă şi în legislația, doctrina şi jurisprudența din România, care, definind autoritatea publică prin raportare atât la agenții publici, cât şi la structurile private care şi-au asumat satisfacerea unui interes public, după cum vom avea prilejul să arătăm cu ocazia analizei contenciosului administrativ, îngăduie calificarea şi a actelor acestora din urmă ca fiind acte administrative şi supunerea lor unui control de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ.

Din punct de vedere al naturii sale, actul administrativ aparține **actelor juridice,** ceea ce ne permite să susținem că relația dintre cele două concepte este aceea de la **parte** la **întreg.**

Înțelegem astfel prin act administrativ una din formele prin care administrația publică își realizează misiunea, care reprezintă *cea mai importantă dintre acestea, din punct de vedere juridic.*

În perioada postbelică, materia actelor juridice ale administrației era analizată sub denumirea generică *„actele puterii executive",* autorii de drept public distingând între *actele administrative de autoritate* şi *actele administrative de gestiune.* **Actul administrativ de autoritate** era definit ca fiind *o manifestare de voință făcută de un organ administrativ competinte, prin care se creează o situațiune juridică generală sau individuală, guvernată de norme de drept public, în care găsim ideea de dominațiune şi comandament.* În schimb, **actul de gestiune** reprezenta *tot o manifestare de voință făcută de un organ competinte, însă el tinde să creeze unui organism administrativ o situațiune juridică de caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat*[3].

Cele două concepte le regăsim şi în doctrina contemporană, şi ne referim la unul dintre reprezentanții de marcă ai Şcolii de drept public de la Timişoara[4], care prin **acte administrative de autoritate** înțelege acele *„manifestări unilaterale de voință ale autorităților administrației publice făcute în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice"*[5]. Cea de-a doua sintagmă, **actele administrative de gestiune** evocă *„acele acte juridice pe care autoritățile administrației publice le încheie cu*

---

[1] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel,* 5ème édition, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 19.

[2] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème éd., 2014, pp. 116-117.

[3] P. Negulescu, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a IV-a, Ed. „E. Marvan", București, 1934, p. 304.

[4] Sperăm că nu vom stârni prea mult invidia colegilor de breaslă, dacă vom mărturisi că pentru noi este, în acest moment, reperul pentru această Şcoală, profesorul Anton Trăilescu.

[5] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, p. 191.

diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public şi privat şi organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale". În acord cu această concepție exprimată prin definiție, autorul identifică două categorii de acte de gestiune: **acte de gestiune publică,** *„pe care administrația le încheie în calitatea sa de putere publică pentru satisfacerea unor interese generale"* şi **acte de gestiune privată,** *„pe care administrația publică le încheie în calitate de persoană juridică civilă"*[1].

Literatura postbelică nu a fost uniformă în ceea ce priveşte *noțiunile folosite pentru desemnarea actelor emise de administrație.* Regăsim fie denumirea de *„acte de drept administrativ"*, fie pe cea de *act administrativ.* Sintagma **act de drept administrativ** a fost fundamentată de Şcoala de la Cluj, prin reprezentantul său ilustru, profesorul Tudor Drăganu într-o lucrare de referință care poartă chiar această denumire[2], din dorința de a releva regimul juridic care guvernează actele organelor administrației de stat, care este unul de drept administrativ. Precizăm că ne referim la *actele administrației de stat,* dat fiind faptul că în acea perioadă întreaga administrație era de natură statală, administrația de stat fiind, cum am arătat în volumul I, una dintre cele patru categorii de organe care erau recunoscute a exista în acel regim politico-juridic[3]. Noțiunea **act administrativ** îşi are recunoaşterea printre reprezentanții Şcolii de la Bucureşti, care au apreciat că ea este cea mai potrivită pentru a evoca actele juridice ale organelor administrației de stat[4].

§8. Constituționalitatea noțiunii de act administrativ

În împrejurările actuale, apreciem că această varietate terminologică nu se mai justifică, în condițiile în care legea fundamentală consacră sintagma de **act administrativ**, în art. 52 şi 126 alin. (6).

Cele două texte fac referire la **acte administrative** şi precizează că acestea provin de la **autoritățile publice.** Art. 52 prevede că *„Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o* ***autoritate publică,*** *printr-un* ***act administrativ*** *sau prin* ***nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ...*** (subl. ns.)". După cum se poate constata, prin conjuncția „sau" care leagă *actul administrativ* de *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri,* legiuitorul constituant pune semnul egalității între cele două formule, acceptând că indiferent care dintre ele a provocat vătămarea, se generează aceeaşi consecință, de a putea obține *recunoaşterea dreptului sau a interesului legitim care au fost vătămate, anularea actului* şi *repararea pagubei.*

Prin art. 126 alin. (6), creație a Legii nr. 429/2003 prin care a fost revizuită Constituția, se garantează *controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ,* cu două excepții[5]. Dacă analizăm comparativ cele două texte, observăm că primul dintre ele are în vedere atât *actul administrativ,* cât şi *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri,* pe care o asimilează actului administrativ, pe când cel de-al doilea se referă expres şi limitativ doar la

---

[1] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, p. 217.
[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1959, p. 58.
[3] Alături de organele puterii de stat, organele judecătoreşti şi cele ale procuraturii.
[4] R. Ionescu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 216.
[5] Este vorba despre actele care privesc raporturile cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar.

acte administrative. Acest lucru nu trebuie interpretat în sensul că art. 126 alin. (6) ar exclude de la controlul judecătoresc exercitat pe calea contenciosului administrativ *nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică.* Art. 52 constituie sediul materiei pentru *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică,* iar art. 126 alin. (6) pentru *controlul de legalitate, pe calea contenciosului administrativ, exercitat asupra actelor administrative ale autorităților publice.* Cele două texte trebuie interpretate prin raportare unul la celălalt. O asemenea concluzie este susținută și de prevederile Legii nr. 554/2004 a contencios administrativ, care explicitează noțiunea de *act administrativ,* asimilând acestuia și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri și refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri.

Pe lângă referirea expresă la *actul administrativ,* utilizată la singular sau plural, după caz, ca *noțiune - gen,* legiuitorul constituant consacră dispoziții care se referă la anumite *specii* de acte administrative, pe care fie *le menționează generic*, fie *le reglementează regimul juridic.* Avem în vedere, din prima categorie, art. 123 alin. (5) care prevede că *prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ,* ***un act al consiliului județean, al consiliului local sau al primarului.*** Din cea de-a doua categorie fac parte prevederile art. 100 și 108 care reglementează *decretele Președintelui* și *actele Guvernului.*

În concluzie, putem afirma următoarele:

- noțiunea de *act administrativ* are o determinare constituțională;
- sub aspectul autorului lor, Constituția se referă la *actele administrative ale autorităților publice;*
- sunt recunoscute, la nivel constituțional, atât actele administrative tipice, cât și modalitatea asimilată a acestora, sub forma *nesoluționării în termenul legal a unei cereri;*
- Constituția consacră atât sensul generic al noțiunii de act administrativ, cât și anumite categorii de acte juridice, cărora le determină regimul juridic sau componente ale acestuia (exercitarea controlului de legalitate de către prefect asupra *actelor* consiliului local, consiliului județean sau ale primarului; actele Guvernului, actele Președintelui).

§9. Definiții ale actului administrativ

Putem identifica, din punct de vedere al izvorului lor, **două categorii de definiții.** O primă categorie o reprezintă **definițiile de origine doctrinară.**

Actul administrativ a fost definit în literatura de specialitate în moduri care prezintă atât elemente de constantă, cât și diferențieri de la un autor la altul. Între elemente cu valoare de constantă se regăsesc: faptul că actul administrativ este o formă de activitate a administrației publice; este o manifestare de voință juridică; este emis în regim de putere publică; produce efecte juridice, în sensul că naște, modifică sau stinge drepturi și obligații; se află sub controlul de legalitate al instanțelor judecătorești de contencios administrativ[1].

[1] A se vedea: D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 16; A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4; R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 307; O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I, Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* pp. 9-13; C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 66.

O definiție care impune prin rigoare și conciziune regăsim în tratatul prof. univ. Antonie Iorgovan, care prin act administrativ înțelege *„acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești"*[1].

Cea de-a doua categorie o reprezintă **definiția legală** a actului administrativ, consacrată de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, astfel cum a fost acesta modificat prin recenta Lege nr. 212/2018[2]. Textul oferă actului administrativ o definiție dezvoltată, acesta reprezentând *„actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice".*

Prin litera c[1]) a textului, nou introdusă prin Legea nr. 212/2018, *sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziții publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative".*

Inițial, literele c) și c[1]) erau contopite într-una singură, ceea ce ne-a determinat să considerăm că, sub aspectul tehnicii de redactare, ar fi trebuit să avem de-a face cu trei fraze distincte și nu cu o singură frază despărțită în mai multe părți componente. Viziunea noastră a fost împărtășită și de legiuitor care, prin ultimele modificări, a simplificat și ordonat textul.

Din interpretarea definiției legale a actului administrativ rezultă două accepțiuni ale acestei noțiuni, respectiv **o accepțiune strictă, restrânsă,** de act unilateral emis în regim de putere publică și, respectiv, **o accepțiune asimilată,** cea de contract administrativ, care, la rândul ei are două sensuri: **sensul clasic,** de contract care are un obiect determinat de textul de lege, respectiv *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziții publice* sau **sensul extins,** prin care se permite legiuitorului de a stabili și alte tipuri de contracte administrative. Cu alte cuvinte, din perspectiva regulilor aplicabile contenciosului administrativ, noțiunea de *„act administrativ"* este interpretată *lato sensu*, înglobând și *„contractele administrative".* În ceea ce privește contractul administrativ, în mod paradoxal, noțiunea e recunoscută de majoritatea doctrinarilor, dar în legislație e utilizată de regulă, cu reticență, de câteva acte normative[3].

În sfârșit dar nu în cele din urmă, se cuvin menționate prevederile literelor h) și i) ale art. 2 alin. (1), prin care se definesc conceptele de *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri* și *refuzul nejustificat de a soluționa o cerere,* care sunt și ele asimilate actului administrativ.

Definiției date de Legea nr. 554/2004 urmează a i se adăuga definiția dată de Codul administrativ, care are o formă sensibil apropiată de cea consacrată de Legea nr. 554/2004. Conform art. 5 lit. a) din Codul administrativ, *actul administrativ* reprezintă *actul unilateral, cu caracter individual sau normativ, emis sau adoptat de o autoritate sau instituție publică, în regim de putere publică, în baza sau în vederea executării*

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 24.
[2] Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.
[3] I.C. Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală și necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în RDP nr. 4/2014, p. 109.

legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice. Semnalăm rigoarea terminologică, textul vorbind despre faptul că actul este *emis* sau *adoptat*, spre a se evoca atât *organele unipersonale*, care *emit acte,* cât şi cele *colegiale*, care le *adoptă.*

§10. Definiția actului administrativ

Valorificând elementele de constantă în definirea actului administrativ, apreciem că acesta reprezintă **forma juridică principală de activitate a administrației publice, care constă într-o manifestare de voință expresă, unilaterală şi supusă unui regim de putere publică, precum şi controlului de legalitate al instanțelor judecătoreşti, care emană de la autorități administrative sau de la persoane private autorizate de acestea, prin care se nasc, modifică sau sting drepturi şi obligații corelative.**

După cum am menționat deja în cele ce preced, la nivel legislativ au fost găsite soluții care lărgesc accepțiunea, astfel cum a fost definită mai sus, a „actului administrativ".

Considerăm că din definiția la care ne-am oprit, se pot desprinde cu uşurință următoarele **trăsături** ale actului administrativ:

a) actul administrativ este *forma juridică principală de activitate* a administrației publice;

b) reprezintă *o manifestare de voință expresă, unilaterală şi supusă unui regim de putere publică*;

c) asupra lui se *exercită de către instanțele judecătoreşti un control de legalitate,* care este garantat de Constituție;

d) actul administrativ poate *emana de la autorități publice sau de la persoane private autorizate de administrație să presteze servicii publice*;

e) prin actul administrativ *se produc efecte juridice*, care, ca la orice act juridic, pot consta în a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligații.

Vom lua aceste trăsături şi le vom dezvolta în cele ce urmează.

1) **Actul administrativ este forma juridică principală de activitate a administrației publice.**

Prin această caracteristică, se scoate în evidență faptul că **actul administrativ nu este singura formă juridică prin care lucrează administrația, dar este forma juridică cea mai importantă.**

În acest mod, se deosebeşte actul administrativ de toate celelalte activități juridice sau nejuridice, realizate de organele administrației publice pe care le-am prezentat şi analizat anterior.

După cum se remarcă, în mod just, în literatura juridică există o diferențiere în ceea ce priveşte ponderea formelor de activitate ale administrației publice. Ca principiu, la autoritățile aflate la baza sistemului organizării administrației publice sunt mai frecvente faptele materiale, pentru ca autorităților plasate către vârful ierarhiei administrative să le fie specifică emiterea de acte administrative.

2) **Actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă, unilaterală şi supusă unui regim de putere publică.**

În conținutul acestei trăsături pot fi identificate trei elemente:

a) **Actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă.**

În general, literatura juridică reține caracterul unilateral al manifestării de voință, în care este sau nu înglobat şi caracterul expres. Deoarece *„un act administrativ nu poate cuprinde o rugăminte, o constatare, o părere sau expresia unui sentiment, ci numai o voință"*[1].

Acest caracter expres al manifestării de voință este determinat de regimul de putere publică în care se emit/adoptă actele administrative. Voința juridică se exprimă în mod expres şi neîndoielnic în scopul de a aduce o modificare în realitatea juridică existentă, ea urmăreşte să dea naştere, să modifice sau să stingă drepturi şi obligații. Ea trebuie să aibă acel *animus negoti contrahendi*, iar nu să *fie jocandi causa*[2].

b) **Caracterul unilateral al voinței juridice.**

Prin această trăsătură, actul administrativ se deosebeşte pe de o parte de actele bi sau multilaterale ale administrației, ca şi de faptele materiale ale acesteia, producătoare sau neproducătoare de efecte juridice[3]. Înțelegem astfel că *„pentru valabilitatea unui act administrativ nu este necesar consimțământul persoanei căreia i se adresează"*[4]. Un asemenea consimțământ nu este necesar, cum exemplifică autorul citat, în cazul întocmirii unui proces-verbal contravențional sau în cel al emiterii unei dispoziții privind aplicarea unei sancțiuni disciplinare unui funcționar public din cadrul unei autorități a administrației publice locale sau județene. Această trăsătură exprimă calitatea actului administrativ de a reprezenta concretizarea unei singure voințe juridice, de a interveni în realitatea juridică existentă, dând naştere, modificând sau stingând drepturi şi obligații. Deşi acest caracter al actului administrativ este *„categoric, simplu şi clar"*, cum se exprimă un autor[5], totuşi în literatura juridică au fost mai multe discuții în legătură cu existența unor categorii de acte administrative. Este vorba despre acte la care manifestarea unilaterală de voință juridică nu este pregnant conturată[6], ele sunt evocate, în doctrina de specialitate, şi prin expresia *„excepții aparente de la unilateralitate"*[7].

O primă categorie o reprezintă actele administrative adoptate **cu participarea mai multor persoane.** Distingem situația foarte des întâlnită, în care participanții sunt persoane fizice, ținând cont că autoritățile administrative sunt, în cea mai mare parte, structuri colegiale. Avem în vedere Guvernul, ca organ colegial la nivel central, consiliile locale şi județene, ca organe colegiale, cu caracter deliberativ, ale administrației publice locale. În egală măsură, situația poate viza structuri colegiale ale altor autorități publice decât cele deliberative, care adoptă, pe lângă actele specifice activității lor, şi unele acte cu caracter administrativ. Spre exemplu, Plenul Curții Constituționale adoptă, potrivit competenței sale legale, *decizii, hotărâri şi avize*[8]. Unele dintre hotărârile Curții Constituționale au caracter administrativ, cum ar fi, spre exemplu, o hotărâre privind scoaterea la concurs a unei funcții, de exemplu funcția de secretar

---

[1] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 222.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 24-27.

[3] I. Iovănaş, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 14.

[4] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.*, 2016, p. 69.

[5] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 223.

[6] M. Preda, *op. cit.*, p. 172.

[7] O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, *Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.*, p. 16.

[8] A se vedea art. 11 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, cu modificările şi completările ulterioare, republicată în M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004 şi în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

general al Curții Constituționale. Același caracter îl are și hotărârea Plenului Curții Constituționale privind numirea în funcția respectivă, după parcurgerea procedurii derulate în baza unei hotărâri de genul celei menționate anterior. Astfel, art. 3 alin. (1), teza a doua din Legea nr. 124/2000 privind structura personalului Curții Constituționale[1] prevede că *„Secretarul General este numit și eliberat din funcție de plenul Curții Constituționale, dintre juriștii care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 2 alin. (2) și (4)"*. Este neîndoielnic faptul că hotărârea Plenului Curții Constituționale, prin care se realizează o asemenea numire și revocare din funcție, are caracter administrativ.

O a doua situație este aceea când, la emiterea unui act administrativ, **participă mai multe persoane juridice**, în general două sau mai multe autorități administrative[2] sau autorități administrative și alte structuri nestatale.

Este situația, mai întâi, a **actelor adoptate în comun**, de două sau mai multe autorități administrative[3] sau emise cu acordul, confirmarea sau autorizarea altei autorități[4].

Problema care se pune este dacă și în aceste situații mai suntem sau nu în prezența caracterului unilateral al manifestării de voință juridică.

Ceea ce conferă actului administrativ acest caracter, nu este numărul de persoane implicat în adoptarea actului. *„Actul este unilateral nu pentru că este opera unei singure persoane ori a unui singur organ, ci pentru că el degajă o singură voință juridică"*[5]. Menținerea, și în acest caz, a caracterului unilateral, se explică prin faptul că acela care emite un acord, aviz sau altă formalitate procedurală ne apare ca un singur subiect de drept distinct, exprimându-se o singură manifestare de voință în raportul juridic cu cel căruia i se adresează actul administrativ[6].

În cazul organului colegial, majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului, este numai o formă procedurală necesară adoptării actului, care, din punct de vedere al momentului în care intervine, are caracter **concomitent.** Voințele subiectelor care participă la vot nu sunt *„voințe juridice"*, ci modalități procedurale care concură la exprimarea în condiții legale a unei singure voințe juridice, care aparține numai organului emitent.

În ceea ce privește situația actelor adoptate de mai multe autorități, cunoscutele *„hotărâri comune"*, *mutatis-mutandis*, pentru aceleași rațiuni și ele își conservă caracterul unilateral. Și în acest caz *„(...) subiectele de drept participante la emiterea actului urmăresc același scop și aceeași prestație din partea altor subiecte decât cele care și-au exprimat voința"*[7]. În doctrina de specialitate s-a atras atenția, că într-o atare situație suntem în prezența unui act administrativ unilateral *„(...) numai atunci când*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 331 din 17 iulie 2000.

[2] Pentru exemplificare, Ordinul nr. 595/1994/1566/2014 al ministrului delegat pentru energie, al ministrului delegat pentru buget și al ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, pentru aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli pe anul 2014 pentru Societatea Comercială Energonuclear – S.A., publicat în M. Of. nr. 732 din 7 octombrie 2014.

[3] De exemplu, Ordinul ministrului justiției și al ministrului apărării nr. 2749/C/M.105/2008 privind aprobarea statelor de funcții și de personal pentru instanțele militare, publicat în M. Of. nr. 279 din 28 octombrie 2008, modificat prin Ordinul ministrului justiției și al apărării naționale nr. 2749/C/ din 22 decembrie 2011 și nr. M. 112 din 22 decembrie 2011, publicat în M. Of. nr. 932 din 29 decembrie 2011.

[4] M. Preda, *op. cit.*, p. 172.

[5] Al. Negoiță, *op. cit.*, p. 219

[6] I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă, *Drept administrativ,* Ed. Economică, București, 2002, p. 258.

[7] I. Iovănaș, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice, op. cit.*, 1997, p. 215.

acesta reprezintă o modalitate procedurală de angajare a unei singure voințe juridice, ca şi cum ar fi vorba despre un singur organ; mutatis-mutandis, este aceeaşi problemă ca în cazul unui organ format din mai multe persoane fizice"[1]. *Per a contrario,* atunci când nu suntem în prezența unei modalități procedurale de adoptare a actului, actul îşi pierde caracterul unilateral al voinței juridice pe care o exprimă.

Atât în cazul actelor emise cu participarea mai multor persoane fizice, cât şi în cel al actelor emise cu participarea mai multor persoane juridice, unilateralitatea manifestării de voință se păstrează *„nu pentru că reprezintă opera unei singure persoane sau a unui singur organ, ci pentru faptul că degajă o singură voință juridică, emanând de la un organ sau de la mai multe organe administrative"*[2].

În doctrina de specialitate se mai adaugă acestor situații şi cea în care **actul administrativ este emis cu acordul prealabil al persoanei vizate, precum ordinul de delegare sau de detaşare a persoanei fizice**[3].

În toate aceste cazuri, după cum susține autorul citat, nu ne aflăm în prezența unui concurs sau acord de voințe juridice, precum în cazul unui contract bilateral sau multilateral, ci avem de-a face tot cu o manifestare unilaterală de voință, existând o singură voință juridică, aceea a organului competent al administrației publice. *Acordul* persoanei este o formalitate procedurală generată de statutul juridic al funcționarului public sau, după caz, al personalului contractual, căruia legea îi permite, doar în anumite situații expres şi limitativ prevăzute, să refuze decizia unilaterală a autorității publice de a dispune detaşarea sau delegarea sa. Înțelegem astfel, că dacă persoana respectivă, salariat sau funcționar public, nu se află în situațiile prevăzute de lege, el nu poate refuza actul de detaşare sau de delegare. Un asemenea *acord* nu se poate compara cu cel care se exprimă la încheierea unui act juridic bilateral, a unui contract.

Actele administrative emise/adoptate la cerere

Reprezintă o procedură şi, respectiv, o categorie de acte destul de răspândită, administrația fiind sesizată prin cereri asupra nevoilor subiectelor de drept. Cum s-a pronunțat doctrina[4], pot fi identificate mai multe situații:

– acte administrative emise/adoptate la sesizarea unui alt subiect de drept;

– acte emise/adoptate la cererea prealabilă; există o diversitate de acte (permise, autorizații de tot felul) care se emit doar la cererea subiectului de drept interesat.;

– acte administrative emise/adoptate la cererea prealabilă a organului emitent, adresată organului superior ierarhic lui, prin care solicită încuviințarea (aprobarea) de a emite actul.

Şi în aceste cazuri, manifestarea de voință juridică este unilaterală, ea provine de la autoritatea publică emitentă, iar drepturile şi obligațiile corelative care iau naştere sunt consecința acestei unice voințe juridice. Cererea formulată de solicitant nu-l obligă pe emitent să emită/adopte un act, în general şi, cu atât mai puțin, nu poate influența conținutul actului. Autoritatea publică nu negociază cu solicitantul ce act să emită/adopte, în ce formă, cu ce conținut. Nu poate fi vorba astfel despre un *consimțământ,* ca în cazul contractelor, administrative sau civile[5]. Rezultă astfel, că în această situație *„(...) cererea prealabilă are doar valoarea unei condiții prevăzute de*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 72 şi nota de subsol 1, R. Ionescu, *Drept administrativ,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 22.

[2] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 135.

[3] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 38.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 33.

[5] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 135.

lege în vederea eliberării actului, nefiind vorba despre un consimțământ al părților în ceea ce privește emiterea actului"[1].

Pentru a aduce un plus de argumente ideii că o asemenea cerere prealabilă nu alterează caracterul unilateral al actului administrativ, în literatură se abordează și problema renunțării beneficiarului la act, fiind vorba, firește, de acele acte administrative emise numai la cererea prealabilă a subiectului interesat.

Încetarea efectelor actului ar avea loc fie în momentul manifestării de voință **(R. Ionescu)**[2], fie în momentul retractării actului de către organul emitent **(I. Iovănaș)**[3].

După părerea noastră, prin *renunțare, efectele actului juridic nu încetează.* Pentru ca efectele actului să înceteze, este nevoie ca renunțarea *„să fie dublată" de reacția organului care ar urma să emită/*adopte *actul, concretizată într-un act unilateral de retractare, în care să se facă mențiunea renunțării beneficiarului.*

Putem risca însă ca, în practică, atitudinea tardivă a autorității emitente să prejudicieze subiectul de drept. Considerăm că actul de renunțare, ca orice act administrativ, trebuie emis în 30 de zile, în caz contrar persoana în cauză având deschisă acțiune în contenciosul administrativ pentru obligarea la emiterea actului respectiv și despăgubiri.

c) **Actul administrativ este emis/adoptat în regim de putere publică.**

Cât privește această trăsătură, prin ea se deosebesc actele administrative de celelalte acte unilaterale ale administrației, care sunt emise în regim de drept comun.

Prin *regim de putere publică* înțelegem, potrivit art. 5 lit. ss) din Codul administrativ, *ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea realizării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice, și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile cu persoanele fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public.* Prin intermediul lui, se asigură preemțiunea interesului public sau general, în fața celui particular.

Fiind emise/adoptate de *„autoritatea administrației publice* (în accepțiunea *lato sensu*, în care includem și agenții autorizați – subl. ns.) *în calitatea ei de purtătoare a puterii publice, dă naștere, modifică sau stinge drepturi și obligații, cărora li se aplică un regim de putere publică"*[4].

De regimul de putere publică se leagă caracterul obligatoriu al actului administrativ, precum și executarea lui din oficiu[5]. Cum vom arăta cu ocazia analizei efectelor actului administrativ, obligativitatea actului administrativ vizează în egală măsură pe destinatarii actului, pe organul de la care actul emană și chiar pe cel superior ierarhic, în anumite limite. Această trăsătură este evocată de unii autori prin formula *„actul administrativ este supus unui regim juridic specific, regim administrativ"*[6], care este mai restrictivă în raport cu cea precizată de noi și redundantă, sub aspectul formulării, în sensul că termenul *administrativ* este utilizat și-n denumirea actului și în cea a regimului juridic.

Pentru a releva această trăsătură, care individualizează actul administrativ în raport cu alte manifestări unilaterale de voință ale administrației, în literatura de

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ,* Ed. Universității „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, p. 371.
[2] R. Ionescu, *op. cit.,* p. 274.
[3] I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente de știința administrației, op. cit.,* 1977, p. 215.
[4] R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 309.
[5] I. Nicola, *op. cit.,* p. 375.
[6] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 137.

specialitate se evidențiază faptul că actele administrative *„concretizează numai voința acestor organe, ca subiecte în raporturile juridice ce presupun exercițiul autorității publice, voința de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligații în regim de putere publică".*

3) **Regimul de putere publică nu exclude, ci îngăduie exercitarea unui control de legalitate de către instanțele judecătoreşti de contencios administrativ, care este garantat de Constituție.**

O asemenea trăsătură *„ne ajută să deosebim actul administrativ, care este actul emis în special de organele administrației publice, de actele de autoritate specifice altor categorii de organe"*[1].

Prin art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituție se consacră, iar prin Legea nr. 554/2004 se dezvoltă, principiul că actul administrativ este supus controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ. În forma inițială a Constituției, textul de referință era reprezentat exclusiv de fostul art. 48, în prezent art. 52, privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Prin Legea de revizuire nr. 429/2003 a fost introdus alin. (6) al art. 126 din Constituție, prin care **controlul de legalitate exercitat de către instanțele de contencios administrativ asupra actelor administrative ale autorităților publice este garantat.** Ambele texte vorbesc însă şi de unele **excepții.** Diferența constă în faptul că art. 52 face vorbire despre **excepții, în general,** trimițând la o lege prin care acestea să fie determinate, pe când art. 126 alin. (6) **precizează şi care sunt aceste excepții,** fiind vorba despre **actele care privesc raporturile cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar.**

De aceea, această trăsătură nu trebuie privită în mod absolutist, din două considerente:

– pe de o parte, *există unele acte care, deşi sunt emise de autorități ale administrației publice, sunt sustrase acestui control de legalitate* (tradiționalele **fine de neprimire**), adică acele „limite" de care vorbeşte legiuitorul constituant;

– pe de altă parte, există *acte administrative, care deşi nu sunt emise de organe ale administrației publice, ci de alte autorități publice, sunt supuse acestui control de legalitate*[2]. În acest sens, subliniem încă o dată faptul că atât art. 52, cât şi art. 126 alin. (6) se referă la *acte administrative ale* ***autorităților publice.***

4) **Actul administrativ emană de la organe administrative, de la alte autorități publice sau de la structuri autorizate de organe administrative să presteze anumite servicii publice.**

Prin această trăsătură, identificăm actul administrativ, din punct de vedere al naturii organului de la care emană, fiind vorba despre actul **administrativ tipic,** respectiv despre actul emis de o autoritate publică, de regulă una administrativă, dar şi despre **actul emis prin delegație,** adică de structuri cărora le-au fost transferate anumite prerogative de realizare a administrației publice, prin actul de autorizare dat în scopul realizării unor servicii publice.

Şi în doctrina franceză se recunoaşte faptul că actele administrative pot emana de la structuri de drept privat care asigură un serviciu public administrativ, precizându-se că *„aceste decizii sunt acte administrative pentru că ele pun în operă o*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 36.

[2] În acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 33-35.

prerogativă de putere publică, adică o putere de decizie destinată să satisfacă exigențele de interes general sau, mai exact, nevoile serviciului public asigurat"[1].

De menționat că actuala Constituție lărgește accepțiunea sintagmei „act administrativ" din punct de vedere al organului de la care emană, adăugând celor care emană de la administrație și actele cu caracter administrativ emise de orice altă autoritate publică, ceea ce înseamnă că legea *fundamentală califică drept act administrativ atât actele prin care se realizează administrația-scop, cât și actele prin care se realizează administrația mijloc de realizare a competenței.* Prin *„administrație-scop"* înțelegem activitatea administrativă desfășurată de autoritățile administrative, a căror misiune constă în executarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii. Prin *„administrația-mijloc de realizare a competenței"* înțelegem acel tip de administrație care se realizează de alte autorități publice decât cele administrative, care au o altă misiune, dar care, pentru exercitarea acesteia desfășoară și activități de natură administrativă. Exemplu, Parlamentul României reprezintă, potrivit art. 61 din Constituție, unica autoritate legiuitoare a țării și, în egală măsură, organul reprezentativ suprem al poporului român. Pentru realizarea unui asemenea scop. Parlamentul exercită și unele atribuții de natură administrativă. Astfel, în cadrul Parlamentului își desfășoară activitatea funcționari publici supuși unui statut special, respectiv funcționarii publici parlamentari. Numirea acestor funcționari publici, precum și derularea raportului lor de serviciu se realizează prin intermediul unor acte administrative. În egală măsură, pentru asigurarea bazei logistice a Parlamentului, acesta realizează diferite achiziții publice, care sunt supuse unui regim juridic administrativ, făcând parte din categoria actelor administrative asimilate, în accepțiunea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Distincția între *administrația-scop* și *administrația-mijloc de realizare a competenței* atrage, în opinia unor autori, și identificarea a două tipuri de acte administrative, respectiv *acte administrative-scop* și *acte administrative-mijloc*[2].

În ceea ce privește *actele administrative emise sau adoptate prin delegație,* acestea se circumscriu categoriei de acte care emană de la alte structuri decât cele de natură statală, de la diferite asociații, fundații, regii, cărora statul le-a transferat prestarea diferitelor servicii publice. Dacă inițial statul a fost principalul prestator de servicii publice, în timp el a început să transfere o parte dintre acestea în sarcina particularilor, păstrându-și anumite servicii care sunt și rămân un monopol al statului, cum ar fi: serviciile diplomatice și consulare, apărarea țării și securitatea națională sau justiția. Instrumentele juridice prin care se realizează acest transfer diferă, de la lege până la acte ale administrației centrale, autorizații, licențe sau alte categorii de acte administrative. Însăși Constituția permite ca anumite servicii publice să îmbrace atât forma publică, dar și cea privată. Spre exemplu, art. 32 alin. (5) prevede că *„Învățământul de toate gradele se desfășoară în unități de stat,* ***particulare*** *sau private".* În egală măsură, art. 31 alin. (4) face vorbire despre *mijloacele de comunicare în masă, publice și* ***private.*** Comparând cele două texte, constatăm că dacă în art. 32 alin. (5)

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* 15-ème édition, 2015, p. 537. Soluția a fost impusă prin deciziile Monpeurt din 1942 și Magnier din 1961 ale Consiliului de Stat francez. Prin **decizia Monpert** s-a statuat că atunci când un comitet sau un organism privat asigură un serviciu administrativ, *„deciziile pe care ele le iau în sfera lor de atribuții, fie pe cale reglementară, fie prin dispoziții de ordin individual, constituie acte administrative".*

[2] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 42.

se face referire la *unități de învățământ* ***particulare,*** art. 31 alin. (4) se referă la *mijloace de comunicare* ***private,*** ambele concepte evocând aceeași realitate juridică şi anume, prestarea serviciilor publice respective de către structuri nestatale, care urmează să-şi desfăşoare activitatea sub controlul sau *„monitorizarea"* (termen utilizat cu preferință în legislație şi doctrină) statului, căruia nu-i poate fi indiferent modul în care privatul prestează serviciul pe care i l-a transferat. Încredințându-i prestarea unui serviciu, statul îi conferă, prin actul de autorizare, şi modalitățile prin intermediul cărora acesta va fi realizat, inclusiv actele juridice pe care le poate emite sau adopta în acest scop. Spre exemplu, unitățile de învățământ particulare pot să emită diplome de absolvire, de bacalaureat, de licență, de masterat, care, ca natură juridică, sunt acte administrative emise prin delegație.

În doctrină se atrage în mod judicios atenția că trebuie să facem diferență între *actele administrative emise prin delegație* şi *actele administrative emise prin delegare.* Deosebirea constă în faptul că *„dacă primele (...) sunt emise de către particulari, cărora li se transferă, prin act de autoritate, însăşi puterea publică, cele din urmă sunt emise tot de către organe administrative (ori funcționari), cărora li se transferă atribuția de a emite un asemenea act, de către titularul competenței în cauză"*[1].

5) Ultima trăsătură a actului administrativ este aceea că, **la fel ca orice alt act juridic, şi actul administrativ produce efecte juridice de o anumită forță, adică dă naştere, modifică sau stinge drepturi şi obligații corelative.**

Prin această trăsătură se evocă, în primul rând, faptul că **actul administrativ este o categorie de acte juridice.** Noțiunea de **act juridic** evocă *acele manifestări de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului, în condițiile prevăzute de normele juridice în vigoare*[2].

Una dintre definițiile cele mai clare ale actului juridic a fost dată de profesorul Charles Eisenmann, pornind de la tezele Şcolii normativiste a lui Kelsen, în sensul că *„actul juridic este o manifestare de voință care poartă o normă juridică: este un act* ***normator*** *sau* ***normativ"***[3].

Fiind o specie de act juridic, şi actul administrativ intervine pentru a schimba realitatea juridică existentă, prin naşterea, modificarea sau stingerea de drepturi şi obligații corelative.

În literatura de specialitate se atrage atenția, în mod corect, apreciem noi, că, pentru a fi act juridic, trebuie ca manifestarea de voință pe care o exprimă actul administrativ să aibă capacitatea de a produce efecte juridice proprii. Actul administrativ *„este creator (sau «extinctor» ori modificator) de drepturi şi obligații"*[4], concluzie care se desprinde din definiția legală a actului administrativ şi din cele doctrinare, unde se face în permanență referirea la faptul că actul administrativ *naşte, modifică sau stinge drepturi şi obligații* sau *raporturi juridice.*

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.* p. 44.

[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1959, p. 8.

[3] *Apud.* P. Serrand, *Droit administratif. Tome I, les actions administratives,* 2ème ed., P.U.F. Paris, 2015, p. 170.

[4] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 9.

Secțiunea a III-a
Clasificarea actelor administrative

§11. Criterii de clasificare

În literatura juridică se utilizează mai multe criterii de clasificare a actelor administrative. Diferențierile de la un autor la altul sunt atrase de concepțiile diferite asupra conținutului şi sferei actului administrativ, implicit ale administrației[1]. În opinia regretatului nostru profesor sunt identificate trei criterii, respectiv: *categoria organului de la care emană; competența materială a organului emitent* şi *gradul de întindere a efectelor*[2]. Profesoara Rodica Petrescu utilizează cinci criterii de clasificare a actelor administrative, respectiv *întinderea efectelor juridice pe care le produc; conduita prescrisă, situația juridică generată; autorul lor* şi *procedura de elaborare*. În funcție de fiecare criteriu, identifică mai multe categorii şi subcategorii[3]. În opinia profesoarei Dana Tofan sunt utilizate, ca şi criterii de clasificare *structura de la care emană; competența materială şi, respectiv, teritorială, a autorității emitente; gradul de întindere a efectelor juridice; natura lor juridică; obiectul* şi *numărul manifestărilor de voință pe care le încorporează*[4].

Ne oprim la aceste câteva exemple, fără să extrapolăm sfera opiniilor exprimate, fiecare dintre ele cu gradul său de originalitate şi *interes*, dar şi cu aspecte care se regăsesc la mai mulți autori. În ceea ce ne priveşte, nu facem parte din categoria celor care prețuiesc în mod deosebit clasificările. Considerăm că acelea care au nu doar un interes ştiințific, dar şi o eficiență practică, sunt utile şi *merită* a fi reținute. Cele care îşi relevă doar o pretinsă semnificație teoretică, sterilă, fără conotații practice, nu ne preocupă şi nu reprezintă un obiectiv al activității noastre.

I. După **organul de la care emană**, pot fi identificate:

a) *acte care emană de la autorități administrative*, de stat sau autonome locale, denumite în doctrină, cum am arătat deja, şi *acte administrative-scop*;

b) *acte care emană de la alte autorități publice* decât cele administrative, pe care acelaşi autor le denumeşte *acte administrative-mijloc*[5];

c) *acte care emană de la persoane private* autorizate să presteze anumite servicii publice[6], denumite, cum am arătat anterior, *acte administrative emise prin delegație*.

II. După numărul manifestărilor de voință pe care le conține identificăm:

a) *acte simple*, care încorporează o singură manifestare de voință juridică;

b) *acte complexe,* care încorporează două sau mai multe manifestări de voință. Intră în această categorie actele emise cu acordul sau aprobarea unui alt organ (sau a două sau mai multe organe). În doctrină[7] se apreciază că de esența regimului juridic al

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* 2005, vol. I, p. 38.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* 2005, vol. I, pp. 39-40.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 379-387.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, pp. 22-26.

[5] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.* p. 42.

[6] Denumite *„stabilimente de utilitate publică"*, în termenii doctrinei interbelice, iar actele sunt calificate tradițional „acte emise prin delegație".

[7] I. Iovănaş, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice, op. cit.,* p. 25.

actelor complexe sunt două caracteristici: în primul rând, faptul că, aşa cum au luat naştere prin manifestarea mai multor voințe juridice, şi încetarea efectelor lor juridice trebuie să se producă în acelaşi mod. În al doilea rând, într-un eventual litigiu, *„în cazul acțiunii în anulare, în litigiu va trebui să figureze ca pârât, atât organul care l-a emis, cât şi cel care şi-a dat acordul"*[1]. Calitatea procesuală pasivă a tuturor organelor implicate în emiterea unui act administrativ complex se menține şi în cazul unei acțiuni în despăgubiri, pe tărâmul răspunderii administrative, în sensul că *„dacă un act complex vatămă un drept subiectiv al unui particular, emitenții (sau, mai exact persoanele juridice de drept public din care fac parte) vor răspunde solidar pentru paguba produsă"*[2].

III. Cel de-al treilea criteriu îl reprezintă **întinderea efectelor juridice**, ceea ce determină două mari categorii de acte administrative:

a) *acte administrative normative* – sunt cele care cuprind reglementări de principiu[3] aplicabile la un număr nedeterminat de persoane[4]. Ele produc deci efecte juridice generale şi cu opozabilitate *erga omnes*. Prin art. 5 lit. b) din Codul administrativ, el este definit a reprezenta *actul administrativ care cuprinde reguli generale de conduită, impersonale şi de aplicabilitate repetată, pentru un număr nedeterminat de subiecți;*

b) *acte administrative individuale* – sunt acea categorie de acte juridice care produc efecte juridice față de un subiect de drept determinat[5]. Actele individuale se caracterizează prin faptul că *„se adresează unui singur administrat, însă poate fi vorba despre unul sau mai mulți dintre aceştia. Actul individual nu are un caracter de generalitate şi de abstractizare, spre deosebire de actele de reglementare"*[6]. Într-o formă sintetică, art. 5 lit. c) din Codul administrativ îl defineşte a reprezenta actul administrativ care creează, modifică sau stinge drepturi şi obligații în beneficiul sau în sarcina unei/unor persoane. Cum precizam anterior, caracterul individual nu înseamnă că el se adresează unui singur subiect de drept, ci unui/unor subiecte determinate de drept.

Una din distincțiile dintre cele două categorii este aceea că *niciodată actele individuale nu pot încălca actele normative*[7].

Actele individuale, la rândul lor, se clasifică în mai multe categorii:

– acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează, denumite generic *autorizații*;

Cum se apreciază şi în doctrină, eliberarea unora din aceste autorizații este lăsată la aprecierea autorității emitente *(autorizații libere)*, iar eliberarea altora are caracter obligatoriu pentru autoritatea publică respectivă *(autorizații impuse)*[8].

În situația în care legea lasă organului de stat un drept de apreciere, putem vorbi despre **autorizații libere**, eliberarea unora din aceste autorizații fiind lăsată la

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* 2005, vol. I, p. 60.

[2] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.* p. 48.

[3] Spre exemplu, Ordinul nr. 5.138/2014 al ministrului educației naționale pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi desfăşurare a examenului de promovare a personalului contractual publicat în M. Of. nr. 49 din 21 ianuarie 2015.

[4] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 297.

[5] Spre exemplu, Decizia nr. 4 din 7 ianuarie 2015 privind numirea domnului George-Răzvan Profiroiu în funcția publică de secretar general în cadrul Institutului Național de Statistică publicată în M. Of. nr. 12 din 7 ianuarie 2015.

[6] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 68.

[7] D. Brezoianu, *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 71.

[8] V., în acelaşi sens, R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 297; A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 39.

aprecierea autorității emitente, iar dacă norma stabileşte în sarcina organului numai verificarea îndeplinirii cerințelor stabilite de lege, existența acestora fiind o condiție necesară şi suficientă pentru eliberarea actului administrativ, care devine obligatorie pentru autoritatea emitentă, putem spune că avem de-a face cu **autorizații impuse**[1].

– acte prin care se atribuie un statut personal, respectiv drepturi şi obligații pentru un subiect de drept determinat (diplome, certificate, permise de tot felul);

– acte prin care se aplică diferite forme ale constrângerii administrative (diferite decizii cu caracter sancționator, procese-verbale contravenționale);

– acte administrative cu caracter jurisdicțional.

c) *acte cu caracter intern,* care au ca particularitate faptul că se aplică în interiorul unei autorități sau instituții publice, şi produc efecte față de personalul acestei instituții[2].

Nu este mai puțin adevărat că astfel de acte sunt opozabile şi altor subiecte de drept, cum ar fi: cetățenii, persoanele fizice sau juridice, care solicită serviciile unei autorități sau instituții, moment în care cad sub incidența unor dispoziții din regulamentul intern al acesteia. La rândul lor, aceste acte pot fi *normative* (spre exemplu: un regulament intern de organizare şi funcționare) sau *individuale* (spre exemplu: o decizie de numire a unui funcționar public).

În doctrina franceză, actele unilaterale se mai clasifică în două categorii: **acte explicite,** care trebuie să reprezinte regula, ele conținând în integralitate elementele constitutive (motivare, dispoziții, eventuale avize) şi **acte implicite,** care rezultă din tăcerea administrației asupra unei cereri, ceea ce înseamnă actele asimilate din dreptul românesc[3].

IV. După **modalitatea în care se concretizează actul**, din care rezultă calificarea legală a acestuia, identificăm:

a) *acte administrative tipice,* în sensul de manifestare unilaterală şi expresă de voință juridică, prin care, în regim de putere publică se nasc, se modifică sau se sting drepturi şi obligații corelative;

b) *acte administrative asimilate,* în care se includ *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri,* sub cele două forme ale sale, *refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri* şi *nesoluționarea, în termenul prevăzut de lege a acesteia* şi *contractele administrative.*

În doctrină sunt utilizate şi alte criterii pentru clasificarea actelor[4]. Înțelegem să ne oprim la categoriile care, în opinia noastră, prezintă interes practic sub aspectul modalităților de concretizare a activității administrației publice, a satisfacerii misiunii acesteia, de realizare a nevoilor sociale de interes public, a controlului exercitat asupra activității administrației publice, cu precădere a controlului de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ şi a regimului răspunderii în dreptul administrativ.

După cum se atrage atenția în doctrină, legislația cuprinde multe incoerențe din punct de vedere al actelor administrative care emană de la diferite autorități publice,

---

[1] F.L. Ghencea, *Autorizarea administrativă. Teorie. Practică. Jurisprudență,* Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 44.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. II, ed. a III-a, Ed. All Beck, București, 2015, p. 22.

[3] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème édition, p. 119.

[4] A se vedea: R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* pp. 311-316; I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, pp. 379-387; O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.* pp. 41-81. C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* 2016, pp. 73-75.

pe care le-am semnalat şi noi[1]. Astfel, conform art. 100 din Constituţie, Preşedintele emite *decrete.* În conformitate cu reglementările interne de organizare şi funcţionare a Instituţiei Preşedintelui României, pe lângă decrete, Preşedintele emite şi *decizii.* Este vorba despre Regulamentul de organizare şi funcţionare a Administraţiei Prezidenţiale, care nu este publicat în Monitorul Oficial, ci doar pe site-ul instituţiei şi care consacră această categorie de acte juridice pentru Preşedinte numite **decizii**. O primă problemă care se pune este dacă acest Regulament n-ar trebui publicat în Monitorul Oficial, dată fiind semnificaţia instituţiei. Fiind adoptat în dezvoltarea directă a prevederilor Constituţiei şi ale Legii nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României[2], credem că s-ar impune publicarea lui, aşa cum se întâmplă cu regulamentele altor autorităţi publice autonome. În al doilea rând, deciziile pe care le emite Preşedintele nu sunt nici ele publicate în Monitorul Oficial. Prin intermediul lor, Preşedintele exercită atribuţii importante, cum ar fi constituirea diferitelor comisii în cadrul Administraţiei Prezidenţiale[3] sau delegarea calităţii de ordonator principal de credite[4]. Constatăm două aspecte care sunt, în egală măsură, criticabile, pe de o parte, faptul că Preşedintele emite nişte acte juridice pe care Constituţia nu le menţionează, iar pe de altă parte, faptul că aceste acte nu se publică în Monitorul Oficial, deşi emană de la şeful statului. Regula publicităţii este o dimensiune a principiului transparenţei, fundamental pentru administraţia publică şi pentru viaţa publică, în ansamblul său. Adăugăm şi faptul că Primul-ministru emite şi el acte juridice care se numesc **decizii**, conform Legii nr. 90/2001, după cum am menţionat deja în primul volum, în partea consacrată Guvernului. Însă acestea se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei, în caz contrar. Pentru identitate de raţiuni, apreciem că şi deciziile Preşedintelui ar trebui publicate în Monitorul Oficial.

Astfel de exemple reprezintă, în acelaşi timp, şi un argument care susţine necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă care, coroborat cu cel administrativ, să consacre instituţii şi principii clare, în baza cărora să se poată organiza şi funcţiona administraţia publică.

Secţiunea a IV-a
Regimul juridic al actelor administrative

§12. Noţiunea de regim juridic

Regimul juridic al actelor administrative cuprinde totalitatea condiţiilor, de fond şi de formă, care conturează „personalitatea" actelor administrative în circuitul juridic[5].

---

[1] V. Vedinaş, *Neconstituţionalitatea actelor juridice numite decizii emise de Preşedintele României,* articol apărut în revista „Pandectele Române" nr 1/2012, pp. 15-22.

[2] Republicată în M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001.

[3] Cum ar fi, spre pildă, Comisiile pentru elaborarea unei legi de revizuire a Constituţiei sau pentru condamnarea comunismului, constituite în timpul fostului Preşedinte Traian Băsescu.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 22. Autoarea exemplifică prin art. 10 alin. (3) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Administraţiei Prezidenţiale, conform căruia *„Delegarea funcţiei de ordonator principal de credite şi ordonator de credite delegat se face prin decizie a Preşedintelui României".*

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, 2005, p. 41.

În ceea ce priveşte tratarea acestei probleme, majoritatea autorilor încep prin a analiza direct condițiile de valabilitate a actelor administrative[1], fără a mai face referire la sintagma *„regim juridic al actelor administrative".*

Alți autori, analizează această materie începând cu *„legalitatea actelor administrative",* fără a o încadra într-un ansamblu care să vizeze regimul juridic al actelor administrative[2].

În fine, această problematică este analizată în contextul *„regimului juridic al actelor administrative"* a componentelor acestuia[3].

În ceea ce ne priveşte, rămânem statornici acestei ultime modalități de abordare, aşa cum am procedat şi în lucrările noastre anterioare, şi considerăm că **dimensiunile regimului juridic al actelor administrative** includ:

a) condițiile de validitate ale actului administrativ, respectiv condițiile care privesc forma şi fondul acestui tip de act juridic;

b) procedura de emitere sau de adoptare a actului administrativ;

c) forța juridică şi efectele juridice ale actului administrativ, începând cu naşterea, efectele propriu-zise, până la încetarea producerii acestor efecte;

d) controlul exercitat asupra actului administrativ.

§13. Legalitatea actului administrativ

Dacă ar fi să exprimăm printr-o metaforă semnificația ei, considerăm că legalitatea reprezintă „coloana vertebrală a statului de drept". Legalitatea este analizată în doctrina de specialitate ca o dimensiune esențială a statului de drept[4]. Ea reprezintă *un principiu de bază şi una dintre condițiile esențiale ale acestuia*[5]. Constituția României, revizuită şi republicată, proclamă, prin art. 1 alin. (3), România ca ***stat de drept,*** *democratic şi social.* Despre semnificația statului de drept s-au scris biblioteci întregi, s-au susținut teze de doctorat, prelegeri ale celor mai mari specialişti în drept public, şi tot a mai rămas teren pentru a se scrie ce trebuie să reprezinte el. Sunt şi autori care susțin că, datorită complexității semnificațiilor şi implicațiilor sale, acesta nu se lasă constrâns într-o definiție rigidă şi exhaustivă[6].

„Patriarhul dreptului public contemporan" – regretatul profesor Tudor Drăganu, numit atât de frumos şi de adevărat de un alt specialist de marcă, profesorul Antonie Iorgovan, plecat şi el în lumea drepților, defineşte statul de drept ca fiind *un stat care, organizat pe baza principiului separației puterilor statului, în aplicarea căruia justiția dobândeşte o reală independență, şi urmărind prin legislația sa promovarea drepturilor şi libertăților inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale*

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 317; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 30; A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, p. 194, cu precizarea că autorul se referă la *„condițiile de valabilitate ale actelor administrative* ***de autoritate****"*; O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.* p. 81.

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* 2016, p. 75; L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2001, p. 143.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, 2005, p. 41; I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, p. 387.

[4] R.-A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, Capitolul I intitulat *„Principiul legalității ca dimensiune a statului de drept".*

[5] M. Orlov, *Drept administrativ,* Ed. Epigraf, Chişinău, 2001, p. 169.

[6] I. Deleanu, M. Enache, *Premisele şi mecanismele statului de drept,* în Dreptul nr. 12/1993, p. 33.

de către ansamblul organelor lui, în întreaga lor activitate[1]. Într-o formulă sensibil apropiată de cea a marelui dascăl al dreptului public, un alt spirit luminat al gândirii româneşti contemporane consideră că *„statul de drept, ca şi concept politico-juridic, este caracterizat de domnia legii, separația puterilor statului, suveranitatea poporului, independența justiției, garantarea drepturilor şi libertăților fundamentale ale omului, în exercitarea puterii, supremația societății civile asupra statului, primatul dreptului în raport cu statul, controlul constituționalității legilor"*[2]. Comparând cele două definiții, constatăm regăsirea unor elemente comune, precum *principiul separației puterilor în stat, independența justiției, respectarea legii*, exprimată în formulări diferite *(respectarea reglementărilor sale, primatul dreptului* sau *domnia legii).* Acestor componente se poate adăuga, alături de *controlul de constituționalitate a legilor* şi *controlul de legalitate a actelor administrative.*

Cea mai succintă şi mai clară definiție rămâne cea formulată de Rudolf Wassermann, potrivit căreia *statul de drept este statul a cărui activitate este determinată şi limitată prin drept.*

Majoritatea autorilor califică **legalitatea** drept un **principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ şi căruia i se subordonează acțiunea administrației publice**[3], precum şi elementul central al regimului juridic al actelor administrative[4]. Legalitatea reprezintă *calitatea de a fi conform cu legea, în acțiunea lato sensu*[5].

Legitimitatea se referă la faptul că cetățenii acceptă validitatea legilor, iar legalitatea presupunea faptul că actele normative au fost adoptate conform procedurii prevăzute de Constituție şi de alte legi[6].

Principiul legalității semnifică, într-o dihotomie bine cunoscută epocii contemporane:

– pe de o parte, **supremația legii**, toate subiectele de drept public sau privat trebuie să se supună legii, începând, se înțelege, cu legea fundamentală şi respectând principiul ierarhiei actelor juridice;

– pe de altă parte, **baza legală**, în sensul că acțiunea acestor subiecte de drept trebuie să se încadreze în limitele dreptului.

El se află în strânsă corelație cu alte două principii, care derivă din principiul general al legalității, şi anume:

a) *egalitatea în conținutul legii* – care leagă legiuitorul şi semnifică faptul că normele juridice nu trebuie să conțină un tratament diferit pentru două cazuri identice;

b) *egalitatea în fața legii* – care leagă, de această dată, autoritatea care execută legea, deci administrația, şi înseamnă că, în aplicarea legii, administrația nu trebuie să trateze de o manieră identică două cazuri diferite şi invers.

---

[1] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 10.

[2] V. Stănescu, *Spațiul public, Gestionare şi comunicare ...,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 88-89.

[3] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 26.

[4] A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 41.

[5] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives,* 4ème éd., Bruylant, collection Paradigme, 2017, p. 17.

[6] M. Tutunaru, *Unele considerații cu privire la legalitate, legitimitate şi conceptul de sistem constituțional în coordonatele actuale ale dreptului în* M. Apostolache (coord.) – Constituția în societatea contemporană, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 359.

Nu în ultimul rând, trebuie să avem în vedere faptul că *„Legalitatea actelor administrative presupune conformitatea lor şi cu principiile generale ale dreptului administrativ (cum ar fi: predictibilitatea normelor juridice, încrederea legitimă a cetățenilor în organele administrative, siguranța juridică, egalitatea, proporționalitatea[1], nediscriminarea etc.) create şi promovate de jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene şi de cea a Curții Europene a Drepturilor Omului"[2].*

Autoarea citată adaugă acestor exigențe necesitatea pentru asigurarea legalității actelor administrative, ca autoritățile publice, în procesul de elaborare a actelor administrative, să respecte nu numai dispozițiile de drept intern cu forță juridică superioară, dar şi actele care emană de la instituțiile Uniunii Europene, principale sau derivate, precum şi principiile generale de drept, unele codificate în acte juridice interne şi europene, iar altele impuse prin practica statornicită a Curții de la Luxemburg şi a Curții de la Strasbourg[3]. Subscriem acestor observații pertinente, a căror filozofie noi înşine o dezvoltăm în cele două volume ale lucrării noastre, în contextul analizei izvoarelor de drept şi a corelației dreptului administrativ cu alte ramuri de drept, între care se regăseşte şi dreptul Uniunii Europene, dar şi în abordarea, punctuală, a diferitelor instituții ale dreptului administrativ.

Subliniem şi faptul că în concepția politică şi juridică occidentală **caracterul obligatoriu al legii se referă în egală măsură la individ, dar şi la autoritățile publice, la stat.** În statele Europei Occidentale, care au vechi tradiții democratice, respectarea legii nu este numai un principiu de drept, ci şi o trăsătură de conduită socială şi a activității sociale[4].

§14. Corelația legalitate-oportunitate

Principiul legalității în doctrina românească a fost analizat în mod diferit de cele două mari Şcoli de drept public, în corelație cu **oportunitatea.**

Şcoala de la Cluj a conceput legalitatea şi oportunitatea ca două condiții distincte de validitate a actelor administrative. În opinia acestei Şcoli, *„oportunitatea este calificată ca o condiție de valabilitate a actului administrativ, dar nu şi de legalitate a acestuia"[5].* Ea a fost considerată în doctrina postbelică elaborată de reprezentanții acestei şcoli ca fiind un element caracteristic al actului administrativ care fundamentează o trăsătură caracteristică a sa, şi anume *actualitatea actului administrativ[6].*

Şcoala de la Bucureşti, în schimb, a conceput legalitatea ca o sumă a tuturor condițiilor de validitate a unui act administrativ. Din această perspectivă, oportunitatea ne apare ca un element al legalității, nu ca o condiție de validitate de sine stătătoare.

---

[1] Acest principiu evocă faptul că legalitatea actelor emise este supusă condiției ca mijloacele folosite să fie corespunzătoare obiectivului urmărit şi să nu depăşească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv.

[2] G.L. Goga, *The Settlement of the Exception of Illegality according to the Latest Regulations in the Matter of Administrative Contentious,* în EIRP Proceedings, vol. 11, nr. 1, Conferința internațională „Integrarea Europeană - Realități şi perspective", Ediția a XI-a, Universitatea "Danubius" din Galați, Ed. Universitară Danubius, Galați, 2016, ISSN 2067-9211, p. 186.

[3] *Idem,* p. 186.

[4] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 46.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, 2017, p. 30.

[6] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1959, p. 72.

Împărtăşind acest ultim punct de vedere, **legalitatea actului administrativ** poate fi definită ca reprezentând **conformitatea actului respectiv cu legea fundamentală, cu legile elaborate de Parlament, cu Ordonanţele şi Hotărârile de Guvern şi cu toate celelalte acte normative care au o forţă juridică superioară.**

Oportunitatea actului administrativ derivă din **capacitatea pe care o are organul de la care emană actul de a alege, dintre mai multe soluţii posibile şi egale, în aceeaşi măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie satisfăcut.** Ea relevă astfel calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât şi o nevoie socială determinată, într-un timp şi loc date. Dacă legalitatea evocă faptul că actul corespunde *literei legii*, oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ în mod prioritar cu *spiritul legii*, fără a se identifica cele două noţiuni[1].

Legalitatea şi oportunitatea sunt noţiuni care nu sunt doar consacrate de lege, dar sunt şi definite în unele acte normative. Relevante prin caracterul lor succint şi cuprinzător, în egală măsură, sunt definiţiile pe care O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv le consacră celor două noţiuni. Astfel, legalitatea, conform art. 2 lit. o), reprezintă *caracteristica unei operaţiuni de a respecta toate prevederile legale care îi sunt aplicabile.* Sintagma *toate prevederile legale aplicabile* trebuie interpretată în sensul în care ea se referă la *lege* în accepţiunea *lato sensu* a termenului. Observăm, de asemenea, că definiţia face referire la *caracteristica unei operaţiuni,* sintagmă care şi aceasta, în opinia noastră, vizează *operaţiunea* în sens larg, ca faptă şi ca act, inclusiv juridic, nu doar operaţiunile de diferite tipuri neproducătoare prin ele însele de efecte juridice. În schimb, *oportunitatea* evocă, potrivit literei q) a textului, *caracteristica unei operaţiuni de a servi în mod adecvat, în circumstanţe date, realizării unor obiective ale politicilor asumate.* Semnificaţia termenului *operaţiune* trebuie înţeleasă în acelaşi sens pe care l-am evocat anterior. Termenul *politici asumate,* trebuie nuanţat, în sensul raportării la activitatea unor persoane juridice determinate, de drept public, în contextul la care ne raportăm, dar care pot fi şi de drept privat. În egală măsură, activitatea pe care o desfăşoară trebuie să fie pusă în slujba realizării obiectivelor asumate. Oportunitatea actelor şi operaţiunilor întreprinse este la latitudinea personalului din cadrul entităţii publice, care, în funcţie de responsabilităţile ce le revin şi de orientările diriguitoare stabilite de structurile de conducere, vor determina în ce măsură acestea sunt sau nu în spiritul obiectivelor asumate. Astfel se explică faptul că uneori legiuitorul stabileşte în mod expres acest lucru, interzicând unor organe de control să se pronunţe asupra oportunităţii activităţii organului controlat. Exemplu, în cadrul controlului financiar preventiv delegat, realizat de către controlorii delegaţi de Ministerul Finanţelor Publice, legea stabileşte expres că aceştia *nu se pronunţă asupra* ***oportunităţii*** *operaţiunilor ce fac obiectul controlului financiar preventiv delegat* (subl. ns.).

În literatura de specialitate s-a pus problema determinării sferei condiţiilor de valabilitate a actelor administrative, deşi, aşa cum apreciază profesorul Tudor Drăganu, *„nu sunt, în realitate, decât aspecte ale unei singure condiţii, care se exprimă în obligaţia ca aceste acte să fie emise cu respectarea dispoziţiilor legale în vigoare"*[2].

---

[1] Asupra distincţiei dintre oportunitate şi scopul legii, v. R. Ionescu, *op. cit.,* p. 251 şi urm.

[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 107.

În consens cu ideile exprimate în doctrină[1], considerăm şi noi ca esențiale următoarele condiții generale de legalitate:

a) respectarea principiului supremației Constituției în emiterea/adoptarea actului administrativ[2]. Principiul supremației Constituției se impune a fi înțeles ca reprezentând conformitatea cu normele acesteia a întregului drept. Noțiunea de „drept" este explicată ca reprezentând *„nu numai componenta sistemului normativ, dar şi activitatea complexă, instituțională, de interpretare şi aplicare a normelor juridice, începând cu cele ale legii fundamentale"*[3];

b) respectarea principiului legalității în emiterea/adoptarea actului administrativ.

Principiul legalității evocă acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea *lato sensu*, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât şi din punct de vedere al prescripțiilor legii referitoare la forma, fondul şi limitele competenței organului care emite actul administrativ. Legalitatea impune respectarea *ierarhiei normelor,* ceea ce implică necesitatea de a se identifica locul fiecărei norme[4]. Ca regulă, normele inferioare trebuie să fie conforme celor cu forță juridică superioară lor.

c) actul administrativ să fie emis sau adoptat de organul competent, în limitele competenței sale.

În cazul în care actul administrativ emană de la un alt organ decât cel competent, se pune problema intervenției celei mai drastice sancțiuni, şi anume **inexistența actului,** iar în cazul în care, deşi a fost emis de organul competent, acesta şi-a depăşit limitele de competență, apare problema **excesului de putere**[5], care cade sub cenzura instanțelor judecătoreşti.

În doctrina franceză se consideră că o autoritate administrativă este necompetentă, atunci când ia o decizie fără a avea calitatea de a face acest lucru, ceea ce înseamnă că ea nu este abilitată, din punct de vedere juridic, să acționeze într-un anumit fel şi procedează ca şi cum ar fi[6].

d) forma actului administrativ şi procedura de emitere să fie cele prevăzute de lege.

În doctrina de specialitate s-a propus o mărire a sferei condițiilor de legalitate, pentru o monitorizare mai eficientă a activității autorității publice, fără a transforma

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a. p. 40; R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 315-317. F. Ciorăscu, C.-G. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323- 328.

[2] Art. 1 alin. (5) vorbeşte expres despre respectarea Constituției, a supremației sale şi a legilor ca reprezentând una dintre îndatoririle fundamentale ale cetățenilor. Ea trebuie interpretată în sensul că norma juridică respectivă consacră două veritabile principii ale statului de drept şi anume: supremația Constituției şi legalitatea. Ea instituie, totodată, obligația care trebuie să se regăsească nu doar în comportamentul persoanelor fizice, ci şi în activitatea altor subiecte de drept public sau privat, am putea exprima ideea necesității unui comportament constituțional al autorităților publice, al oricărui subiect de drept public sau de drept privat.

[3] M. Andreescu, C. Andreescu, *Supremația Constituției în contextul principiului priorității dreptului Uniunii Europene,* în revista *Dreptul* nr. 8/2017, p. 54.

[4] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.,* 4-ème éd., 2017, p. 18.

[5] Excesul de putere reprezintă, conform art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competențelor prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăților cetățenilor.

[6] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* 15-ème édition, 2015, p. 1024.

dreptul administrativ într-un pilon de rezistență în calea performanței publice, ci într-unul al încrederii şi securității juridice şi sociale[1].

În doctrina franceză se realizează o distincție, care apreciem că s-ar cuveni a fi receptată şi în sistemul juridic românesc, între **nelegalitatea externă**[2], care se referă, în mod tradițional, la *necompetență, vicii de procedură* şi *vicii de formă* şi **nelegalitate internă,** care poate să privească *conținutul, motivele* sau *scopul său.* Sub aspectul conținutului, un act administrativ poate fi nelegal atunci când, spre exemplu, conține dispoziții contrare legii sau care au caracter retroactiv, încălcând principiul neretroactivității actelor administrative, cu excepțiile prevăzute de lege.

Legislația aplicabilă administrației publice conține referiri la *oportunitate* şi la *capacitatea de apreciere.* Avem în vedere art. 240 din Codul administrativ, care se referă la *„aprecierea necesității şi oportunitatea adoptării şi emiterii actelor administrative (...)",* care *„aparține exclusiv autorităților deliberative, respectiv autorităților executive".* Dincolo de conținutul acestei dispoziții, pe care l-am analizat în primul volum al tratatului, în partea consacrată administrației publice locale, relevanță pentru prezentul context are faptul că legea-cadru referitoare la regimul autonomiei locale şi la administrația publică locală recunoaşte oportunitatea ca şi dimensiune a activității administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale.

Cât priveşte îndeplinirea condițiilor de oportunitate, cum am precizat deja, oportunitatea se află în strânsă dependență cu puterea discreționară a administrației publice, una dintre cele mai discutate şi disputate probleme ale dreptului administrativ din toate timpurile.

Termenul *discreționar* provine din latinescul *discretio,* care în limba franceză a dat termenul de *discernământ,* precum şi din grecescul *krinein* care înseamnă *a decide.* Pornind de la această etimologie, un autor francez apreciază că *se exercită o putere discreționară atunci când se decide în mod liber, dar cu discernământ şi nu în mod arbitrar*[3]. Este foarte importantă precizarea finală, deoarece în limbajul românesc, uzual şi public, de multe ori se consideră că, în virtutea puterii discreționare, unui subiect de drept public îi este îngăduită o libertate care scapă controlului, un soi de *lege a bunului plac.* Prin **putere discreționară** a administratorului şi a judecătorului trebuie să înțelegem *facultatea pe care le-o dă legea, de a alege, după aprecierea lor, între mai multe soluții posibile, aplicabile la cazul concret*[4]. Ea este analizată în doctrina şi a altor state (Franța, Germania), dar şi în cea românească, elementul de constanță în explicarea ei fiind acela că ea *constă în marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități, astfel ca în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acțiune, în limitele competenței sale*[5]. Sau, altfel spus, ea constă în *„puterea de alegere lăsată administrației prin regulile de drept"*[6].

---

[1] A.R. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 187.

[2] În franceză, în original, *illegalité externe,* însă apreciem că termenul de *nelegalitate* este preferabil celui de *ilegalitate,* care are alte conotații în limbajul românesc.

[3] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, pp. 374-375.

[4] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept, op. cit.,* p. 186.

[5] F. Ciorăscu, C.-G. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 328.

[6] S. Velley, *Droit administratif,* 14ème éd., Vuibert, Paris, 2017-2018, p. 221.

Reprezentanții doctrinei administrativiste actuale promovată de Școala de la Cluj consideră că *„(...) vorbim de putere discreționară, atunci când legiuitorul, stabilind competența unui anumit organ administrativ, îi lasă o anumită libertate de mișcare, o posibilitate de alegere în funcție de circumstanțe a modului în care acesta își va exercita atribuțiile"*[1]. Exemplu, printre atribuțiile consiliului local prevăzute de art. 129 din Codul administrativ se regăsește, în alin (6) lit. d) și aceea că *atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local.* În exercitarea acestei atribuții, consiliul local dispune, în opinia noastră, de o anumită putere discreționară în a decide denumirile respective, alegând o variantă dintre mai multe posibile. Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat în sensul că *„(...) norma permisivă, în dreptul administrativ, exprimă puterea discreționară dată autorității de a acționa sau nu, libertatea de apreciere de a acționa sau nu, libertatea de apreciere de a acționa într-un sens sau altul, ceea ce nu echivalează cu faptul că această putere poate fi utilizată abuziv,* ***fără justificări legale ale opțiunii sale*** (subl. ns.)"[2]. Constatăm că Instanța Supremă face vorbire despre *justificări legale ale opțiunii sale,* ceea ce semnifică faptul că **organul administrativ trebuie să se raporteze tot la lege atunci când, în virtutea puterii sale de apreciere, optează pentru o anumită soluție.**

În ceea ce privește noțiunea de oportunitate, în opinia regretatului profesor Iovănaș, reputat reprezentant al Școlii de la Cluj *„prin oportunitate înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiență cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii"*[3].

Ne raliem acestui mod de a defini oportunitatea, care se află în necesară dependență cu dreptul de apreciere al organelor administrative, drept care nu poate rezulta, cum apreciază și autorul citat, decât dintr-o normă juridică a cărei structură juridică să aibă un caracter relativ determinat, din care să rezulte competența de apreciere a organului administrativ. Acest drept de apreciere nu este însă abstract, el trebuie raportat la anumite elemente concrete, care pot reprezenta repere în decizia pe care organul administrativ urmează să o ia. Considerăm, în același spirit evocat de autorul citat anterior, că oportunitatea unui act administrativ este stabilită în funcție de anumite criterii de referință. Un prim criteriu este cel **de timp**, mai exact **momentul** în care este emis un act administrativ.

Prin acest criteriu se urmărește să se respecte:

– *specificitatea condițiilor de muncă* și de viață din zona respectivă;

– *valorile cutumiare ale locului respectiv*, tradițiile și obiceiurile specifice;

– *nevoile reale ale unei unități administrativ-teritoriale* în care urmează să se producă efectele juridice ale actului administrativ respectiv;

– nu în ultimul rând, o cerință de oportunitate este reprezentată și de *mijloacele* pe care le implică aplicarea în practică a unui act administrativ.

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.* p. 128.

[2] Î.C.C.J. (S.C.A.F.) Decizia nr. 3359/30 mai 2005, nepublicată, citată după G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, comentată și adnotată,* Ed. Universul Juridic, ed. a III-a rev. și ad., p. 110.

[3] I. Iovănaș, *op. cit.*, 1997, p. 49.

Considerăm şi noi, alături de alți autori[1], *că judecătorul de contencios administrativ care a fost învestit cu verificarea legalității*[2] *unui act administrativ are competența să se pronunțe atât asupra aspectelor de legalitate, cât şi asupra celor de oportunitate.* O asemenea concluzie este susținută nu doar de litera şi spiritul legii fundamentale a României, ci şi de *necesitatea asimilării instituțiilor europene democratice şi în practica instanțelor de contencios administrativ din țara noastră*[3]. Controlul de legalitate vizează conformitatea actului administrativ față de toate actele normative cu forță juridică superioară[4]. Acest control este garanția respectării principiului fundamental al legalității, care exprimă constrângerea absolută la care este supusă administrația din cauza naturii sale de activitate executivă[5]. Controlul de oportunitate caută să determine cât de potrivite sunt măsurile dispuse prin actul administrativ pentru realizarea scopului pentru care el a fost emis sau adoptat, în contextul condițiilor concrete date[6]. Pe lângă această opinie, există autori care consideră că, dacă legalitatea activității administrației publice este supusă controlului jurisdicțional, oportunitatea, dimpotrivă, este exclusă de la acest control[7]. Opinia citată, cu care nu putem fi de acord, este cu atât mai contradictorie, cu cât însuşi autorul ei recunoaşte că *sfera oportunității, a puterii discreționare a administrației este foarte largă, şi, ca atare, există posibilitatea de a se confunda cu abuzul, manifestându-se excesul de putere.* A împărtăşi opinia autorului înseamnă a lăsa abuzul nesancționat, ceea ce nu poate fi acceptat.

Reținem în ceea ce priveşte controlul oportunității exprimă şi un alt autor, care apreciază că este dificil de acceptat soluția privind controlul, de către judecător, al oportunității actului administrativ, astfel cum a fost ea susținută de profesorul Antonie Iorgovan, *„(...) din moment ce Legea contenciosului administrativ nu menționează nimic, în mod univoc, despre eventuala anulare a unui act administrativ doar pe considerentul lipsei de oportunitate, la momentul anulării"*[8]. Singurele situații pe care acesta le admite sunt cele care vizează *vătămarea unui interes legitim public,* precum şi cele care privesc *contracte administrative.*

În practică s-a constatat că oportunitatea poate să vizeze nu doar **acte administrative unilaterale cu caracter normativ sau individual,** în sensul de manifestări unilaterale şi exprese de voință juridică prin care, în regim de putere publică, se nasc, modifică sau sting drepturi şi obligații, ci şi **acte juridice adoptate de Guvern, în calitate de legislator delegat,** respectiv ordonanțe, simple sau de urgență.

Astfel, în ceea ce priveşte delegarea legislativă, s-a pus problema controlului oportunității adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență, în contextul generat de adoptarea, la începutul anului 2017, a Ordonanței de Urgență nr. 13/2017,

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 48.

[2] Legalitatea constituie *„o limitare a puterii administrației, un principiu liberal, un factor de liberalism în regimul administrativ, care a fost preluat şi în dreptul comunitar"* (A. de Laubadére, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.,* p. 591).

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 48; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, 2017, p. 31.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, p. 43.

[5] L. Coman Kund, *Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, p. 422.

[6] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației,* vol. II, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2005, p. 232.

[7] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 27.

[8] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 61.

care a atras nu doar o dezbatere politică şi publică fără precedent, dar şi mişcări de stradă, constituirea unui dosar penal la nivelul Direcției Naționale Anticorupție[1] şi, ulterior, o bogată jurisprudență a Curții Constituționale. Soluționând cererea privind existența unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvernul României şi Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, Direcția Națională Anticorupție, Curtea Constituțională a statuat în sensul că *„**aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență,** sub aspectul deciziei legiferării, **constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat**, care **poate fi cenzurat doar în condițiile expres prevăzute de Constituție,** respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție* (subl. ns.)". Pe cale de consecință, a concluzionat instanța constituțională că *„nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ al Guvernului din perspectiva oportunității actului de legiferare"*[2].

Sub aspectul **posibilității de control judiciar asupra oportunității actelor administrative**, practica judiciară a fost puțin comentată în doctrina de specialitate. Inițial, instanțele de contencios administrativ au apreciat că nu sunt competente să exercite un control de oportunitate a actelor administrative, în sensul restrângerii puterii discreționare a administrației, această competență revenind exclusiv unor autorități administrative[3]. În timp, Înalta Curte de Casație şi Justiție s-a pronunțat fără echivoc asupra dreptului instanței de judecată ca atunci când exercită controlul să aibă în vedere şi aspectul **oportunității adoptării unei soluții legislative, în cadrul marjei de apreciere de care dispun autoritățile publice**[4].

În doctrină s-a propus remodelarea şi a condițiilor de legalitate pe considerente de oportunitate, în sensul ca actul administrativ să fie conform cu interesul public ocrotit de lege (cu scopul legii), să fie necesar într-o societate democratică, să fie proporțional cu situația care a determinat emiterea lui şi să nu fie discriminatoriu[5].

Particularități ale libertății de apreciere au fost identificate în cadrul activității desfăşurate de membrii unui guvern şi sunt reflectate în Raportul Comisiei pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) din anul 2013, pe care l-am invocat în primul volum al tratatului nostru[6]. Astfel, reputata Comisie a apreciat că *„Este important pentru o democrație ca miniştrii să aibă **marjă de manevră pentru implementarea politicilor pentru care au fost aleşi, cu o marjă largă de eroare**, fără a fi amenințați de sancțiuni penale* (subl. ns.)". Deşi referirea expresă îi vizează pe miniştri, apreciem că substanța argumentării poate fi avută în vedere şi în ceea ce priveşte alte categorii de demnitari

---

[1] Este vorba despre Dosarul nr. nr. 46/P/2017 al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul D.N.A., invocat în Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 65.

[2] Este important de precizat că obiectul cercetărilor întreprinse în dosarul penal anterior precizat îl reprezenta modul în care s-a adoptat O.U.G. nr. 13/2017 în contextul unor pretinse indicii de săvârşire a unor fapte de corupție sau asimilate faptelor de corupție de către membrii Guvernului în adoptarea respectivului act normativ. A se vedea Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 89.

[3] E.M. Fodor, *Controlul judecătoresc asupra puterii discreționare a administrației publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 643.

[4] Î.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 2276 din 30 aprilie 2010.

[5] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, p. 137; A.R. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.*, p. 187.

[6] Cu ocazia analizei regimului juridic al răspunderii penale a membrilor Guvernului.

(parlamentari, şefi de instituții centrale autonome etc.), inclusiv cei de la nivel local (primari, preşedinți de consilii județene). Spunem aceasta, în contextul în care în viața publică apar adeseori situații care generează confuzii şi contestări din punct de vedere al conținutului unor ordonanțe adoptate de Guvern, cu consecința atragerii unor eventuale forme de răspundere a autorilor actului. De aceea, în jurisprudența Curții Constituționale, întemeiată pe concluziile desprinse din Raportul Comisiei de la Veneția, regăsim abordat şi clarificat, cu o anumită doză de fermitate, faptul că **aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență revine exclusiv Guvernului, în calitate de legiuitor delegat**[1].

La nivel legislativ, semnalăm existența unor acte normative prin care se face referire expresă la **puterea de apreciere a unei autorități publice.** Avem în vedere art. 189 din Legea nr. 98/2016[2] care prevede următoarele: *„(1) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori de evaluare care să conducă la o **libertate de apreciere nelimitată.** (2) În sensul alin. (1), factorii de evaluare utilizați de autoritatea contractantă trebuie să asigure o concurență reală între operatorii economici şi să fie însoțiți de prevederi care să permită verificarea efectivă a informațiilor furnizate de ofertanți, în scopul aplicării factorilor de evaluare. (3) Atunci când consideră necesar, Autoritatea contractantă verifică exactitatea informațiilor şi dovezilor furnizate de ofertanți."* Constatăm că textul de lege face referire prin alin. (2) la **obligația pe care o are autoritatea contractantă de a respecta anumite cerințe pentru a nu depăşi puterea sa discreționară,** respectiv **de a nu abuza de libertatea sa de apreciere în decizia pe care urmează să o ia**[3]. Textul face referire, *expressis verbis,* la *o libertate de apreciere nelimitată,* exprimând, printr-o formulare negativă, că un asemenea tip de libertate este interzis. O asemenea formulare susține cele precizate anterior, anume faptul că libertatea de apreciere nu acționează pe un teren gol, nu conferă autorității publice prerogative nețărmurite, ea se raportează la anumiți parametri, la anumite criterii de referință în raport de care organul administrativ trebuie să decidă. În opinia noastră, principalul criteriu de referință este şi trebuie să rămână interesul public. Iar *„marja de libertate"* de care dispune autoritatea publică trebuie să se raporteze la acesta, la mai buna satisfacere a sa, la identificarea soluțiilor care atrag o asemenea finalitate. În practică, din păcate, lucrurile nu stau astfel. Din activitatea desfăşurată ca membru al Curții de Conturi a României, am putut constata cât de *„libere"* se consideră autoritățile publice atunci când decid, prin acte juridice, modalitățile de cheltuire a banului public. Este suficient să menționăm localități care nu dispun de servicii publice minimale pentru o viață civilizată, cum ar fi: cel de apă, de gaze, dar în care se investesc bani în aranjamente florale, în terenuri de sport sau şcoli, deşi populația majoritară are peste 50 sau 60 de ani, iar exemplele ar putea continua. Cea mai mare parte a constatărilor Curții de Conturi privesc încălcarea principiilor de eficiență, eficacitate şi economicitate, care reprezintă o exprimare tehnic-juridică a ideii de legalitate şi de oportunitate, în egală măsură. Unele dintre ele sunt emblematice şi se regăsesc în rapoartele întocmite anual sau pe obiective tematice de această instituție

[1] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 94.

[2] Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, publicată în M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

[3] Pe larg asupra acestei probleme, a se vedea E.L. Cătană, *Exercitarea nelimitată a libertății de apreciere – expresia excesului de putere al autorităților contractante în atribuirea contractului de achiziție publică. Cenzurabilitatea acestora în contenciosul achizițiilor publice* în RDP nr. 2/2016, pp. 94-110.

publică, cum ar fi, spre pildă, amenajarea unui parc natural într-o zonă care, în integralitatea ei, prin frumusețe, putea fi astfel calificată. Oportunitatea este, în opinia noastră, pregnant legată de responsabilitate, de maturitatea factorilor de decizie şi de acțiune administrativă în soluțiile pe care le promovează.

De aceea, este important de înțeles faptul că **legalitatea şi oportunitatea sunt condiții care fundamentează validitatea unui act administrativ**, iar **judecătorul de contencios administrativ are competența de a se pronunța asupra ambelor aspecte în litigiile deduse judecății.** O asemenea concluzie este susținută şi de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin definirea *excesului de putere* în art. 2 alin. (1) lit. n), ca fiind *exercitarea* ***dreptului de apreciere*** *al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăților cetățenilor* (subl. ns.).

§15. Forma actului administrativ

Conceptul de **formă** desemnează *structura internă şi externă a unui conținut, modul de organizare a elementelor din care se compune*[1].

Prin forma pe care o îmbracă actele administrative, prin elementele acesteia şi regimul juridic care îi este aplicabil, se realizează, cum bine se subliniază în doctrina de specialitate, departajarea dreptului privat de cel public. Astfel, dreptul privat este supus consensualismului, în timp ce dreptul public este caracterizat prin formalism. În doctrina de drept civil este enunțat, printre principiile instituțiilor acestei ramuri de drept, *principiul consensualismului,* care priveşte forma actului juridic civil, alături de *principiul forței obligatorii (pacta sunt servanda)* sau al *ocrotirii bunei-credințe*[2]. Spre deosebire de dreptul privat, actele de drept public sunt supuse unor condiții de formă.

Doctrina a fost întotdeauna consecventă în a susține necesitatea ca actul administrativ să îmbrace, de regulă, **forma scrisă**. Argumentelor de ordin doctrinar li se adaugă în prezent cele de ordin normativ, respectiv definiția actului administrativ consacrată de art. 2 alin. (1) lit. c) şi c[1]) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, din conținutul căreia rezultă că actul administrativ îmbracă forma scrisă. Cum o definiție legală a actului administrativ nu s-a regăsit în legislația anterioară, doctrina de drept public, ca regulă, nu o considerat forma scrisă a actului administrativ ca şi o condiție *sine qua non* de existență a sa. De referință pentru modul în care a calificat această problemă rămâne concepția profesorului Tudor Drăganu, care a calificat forma scrisă a actului administrativ ca o garanție a legalității acestuia[3]. O asemenea calificare trebuie legată de ideea de competență a organului administrativ, care are caracter legal, ceea ce presupune încorporarea ei într-un act juridic şi concretizarea ei printr-un act juridic, ambele în formă scrisă. Însă nici regretatul profesor nu a fost foarte tranşant în opinia sa, acceptând că obligativitatea formei scrise trebuie raportată numai la actele normative, pe când cele individuale pot îmbrăca şi forma orală. De altfel, această concepție s-a perpetuat şi la alți autori[4] şi

---

[1] *Micul dicționar academic,* Academia Română, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2002, p. 453.

[2] M. Nicolae, *Drept civil. Teoria generală. Vol. I, Teoria dreptului civil,* Ed. Solomon, Bucureşti, 2017, p. 243.

[3] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* 1959, p. 121.

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, 2005, p. 52; R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, pp. 318-319.

am îmbrăţişat-o şi noi, în lucrările noastre anterioare. Fără a o abandona în totalitate, înţelegem să-i aducem însă unele atenuări, după cum vom arăta în cele ce urmează.

În ceea ce priveşte forma scrisă, aceasta este în mod categoric impusă pentru actele administrative cu caracter normativ. Aceasta deoarece aceste acte, cum vom avea prilejul să arătăm, impun publicarea, pentru a putea intra în vigoare.

În ceea ce priveşte **actele administrative cu caracter individual**, şi acestea îmbracă, de regulă, forma scrisă. Considerăm că **ele pot îmbrăca şi forma orală, numai dacă şi în măsura în care legea permite ca ele să îmbrace o asemenea formă.** Exemplul cu titlu de şcoală care se dă în literatura de specialitate[1] este *avertismentul*, care, potrivit prevederilor O.G. nr. 2/2001 privind regimul contravenţiilor, poate îmbrăca atât forma scrisă, cât şi forma orală. Un alt exemplu prevăzut de lege pentru un act administrativ care îmbracă forma nescrisă este **nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, pe care atât art. 52 din Constituţie, cât şi Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, o asimilează actului administrativ.** Avem în vedere forma definită de art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, respectiv *faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede un alt termen.* În acest caz ne aflăm în prezenţa unui act administrativ asimilat, care îmbracă forma orală, modalitate exprimată în doctrină şi prin sintagma *tăcerea administraţiei*[2]. În cazul în care ne aflăm în prezenţa *refuzului nejustificat de a soluţiona o cerere,* nu mai regăsim situaţia actului administrativ asimilat sub forma nescrisă sau orală. Aceasta deoarece art. 2 alin. (1) lit. i) defineşte refuzul ca *exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane.* Constatăm că legiuitorul defineşte refuzul nejustificat prin **exprimarea explicită, cu exces de putere,** ceea ce presupune un răspuns motivat, scris, cu privire la refuzul de a rezolva o cerere şi argumentele pentru care se exprimă. Teza a doua a art. 2 alin. (1) lit. i) asimilează refuzului nejustificat *nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.* Considerăm că şi în această situaţie ne aflăm în faţa unui act administrativ asimilat care îmbracă forma nescrisă, reprezentat de inacţiunea administraţiei, prin nepunerea în executare a unui act administrativ, indiferent că acesta s-a emis prin soluţionarea favorabilă a cererii sau a plângerii prealabile. Aceeaşi concepţie este împărtăşită şi în doctrina germană, unde se consideră că nu există tăcere din partea administraţiei atunci când aceasta îl informează pe petiţionar cu privire la refuzul de a emite un act şi cauzele pe care se întemeiază[3].

Cu alte cuvinte, **regula obligatorie a formei scrise caracterizează, în egală măsură, actele administrative normative şi pe cele individuale, cu precizarea că, în cazul actelor administrative individuale legiuitorul poate să stabilească, prin excepţie, faptul că ele pot îmbrăca şi o formă orală.**

Legat de posibilitatea ca actele individuale să îmbrace formă scrisă, unii autori susţin că *„Forma orală (verbală) a actelor administrative este utilizată, de regulă, în caz de urgenţă, când pentru desfăşurarea anumitor acţiuni, în timpul oportun, nu mai este posibilă emiterea unui act scris, întrucât prin aceasta s-ar întârzia prea mult*

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 40.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, op. cit.*, p. 75.

[3] Cu privire la această problemă, a se vedea D. Vesmaş, N. Scutea, *Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural,* în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44.

acțiunea respectivă, care trebuie înfăptuită imediat"[1]. Avem rezerve față de această opinie. Fără a nega faptul că în practică pot exista situații extraordinare, când se impun măsuri urgente, atragem atenția asupra faptului că art. 16 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ face referire la **ordinul scris** al superiorului ierarhic, singurul care legitimează dreptul funcționarului de a-l chema în garanție pe acesta într-un litigiu de contencios administrativ.

Regula conform căreia actele individuale îmbracă forma scrisă își află suportul în **obligativitatea comunicării lor,** prin modalități care presupun forma scrisă[2].

În ceea ce privește actele administrative normative, ele îmbracă numai forma scrisă, deoarece se prevede obligativitatea publicării lor pentru a produce efecte juridice.

Astfel, Hotărârile Guvernului și Ordonanțele Guvernului se publică în Monitorul Oficial, sub **sancțiunea inexistenței actului respectiv.**

Se cuvine însă să precizăm că regula publicității, instituită prin art. 108 din Constituție, vizează cele două categorii de acte ale Guvernului și anume:

– Ordonanțele, care au, de regulă, caracter normativ, dar pot să aibă și caracter individual[3];

– Hotărârile, care pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual[4].

Art. 100 alin. (1) din Constituție prevede că decretele Președintelui se publică în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței lor.

Rezultă concluzia că *obligativitatea formei scrise, desprinsă din caracterul obligatoriu al publicării, vizează atât acte administrative cu caracter normativ, cât și acte administrative cu caracter individual. În această ultimă categorie includem Hotărârile Guvernului, care, cum spuneam, pot avea și caracter individual, și decretele Președintelui, care după unii autori au numai caracter individual*[5], *după alți autori*[6] *pot avea și caracter normativ și caracter individual.* Un autor tranșează de o manieră categorică această problemă, susținând că forma scrisă este *„esențială pentru actele provenite de la administrație, lipsa ei echivalând, aproape întotdeauna, cu inexistența în fapt a acestora"*[7].

În ceea ce privește argumentele care legitimează regula formei scrise a actului administrativ, le reținem pe cele formulate de prof. univ. Antonie Iorgovan[8] în următoarea prezentare:

a) pentru cunoașterea exactă și completă a conținutului actului;

b) în vederea executării și respectării actului de către cei care cad sub incidența lui;

c) pentru a constitui mijloc de probă în caz de litigiu;

---

[1] D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 81.

[2] R.-A. Lazăr, *op. cit.,* p. 122.

[3] Conform jurisprudenței relativ recente a C.C.R., ordonanțele pot avea numai caracter normativ. Astfel, prin Decizia nr. 249 din 19 aprilie 2018, publicată în M. Of. nr. 456 din 31 mai 2018, s-a statuat că *„adoptând ordonanțe de urgență, Guvernul exercită o competență de legiferare delegată. Obiect al ordonanței de urgență îl pot forma acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege".*

[4] Fac excepție hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 50.

[6] I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Europa Nova, București, 1992, p. 358.

[7] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 133.

[8] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 53.

d) pentru a-i determina natura juridică şi a-l deosebi de alte forme de activitate ale administraţiei (operaţiuni administrative sau acte juridice unilaterale de drept comun);

e) necesitatea verificării legalităţii lui în cadrul controlului de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ. În acest sens, art. 12 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevede că *„reclamantul anexează la acţiune* ***copia actului administrativ*** *pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorităţii publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situaţia în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul şi data înregistrării la autoritatea publică (...)".* Din conţinutul acestui text rezultă că legiuitorul impune forma scrisă a actului. Mai mult, în cazul în care actul nu a fost emis, se impune **depunerea copiei de pe cerere,** ceea ce înseamnă că **şi cererea trebuie să îmbrace forma scrisă;**

f) pentru a permite, în funcţie de neregulile cuprinse, sancţionarea celor vinovaţi de eventualele vicii de legalitate a actului sau a celor vinovaţi de nerespectarea actului legal emis;

g) realizarea rolului educativ al actului administrativ respectiv şi al administraţiei, în ansamblul său, în raporturile cu cetăţenii.

Administraţia educă cetăţeanul, în opinia noastră, prin două modalităţi:

– prin **comportamentul său,** care trebuie să fie conform legii, şi avem în vedere autoritatea în ansamblul său, dar şi personalul care o compune;

– prin **formele** concrete în care administraţia îşi desfăşoară activitatea, respectiv actele şi faptele sale.

Forma scrisă reprezintă o condiţie de validitate a actului, ea fiind impusă *ad validitatem* şi nu *ad probationem.*

De necesitatea formei scrise se leagă şi alte condiţii de concretizare exterioară a actului.

a) Una dintre aceste condiţii este **limba** în care este redactat actul. Potrivit art. 13 din Constituţie, *limba oficială* în România este *limba română.*

Rezultă că şi **actele autorităţilor administraţiei publice vor fi emise (adoptate) în limba română**[1].

Reguli cu privire la fondul şi forma pe care trebuie să le aibă actele administrative, cu precădere cele cu caracter normativ, multe din regulile general aplicabile se regăsesc în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările şi completările ulterioare[2]. Art. 4 alin. (9) din acest act normativ consacră norma de principiu conform căreia *actele normative date în executarea legilor, ordonanţelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele şi potrivit normelor care le ordonă.* Dat fiind faptul că **actele date în executarea legilor sunt, ca natură juridică, în principal**[3]**, acte administrative,** înţelegem că **regula procedurală mai sus menţionată are aplicabilitate în ceea ce priveşte elaborarea actelor administrative.**

---

[1] Trebuie avute în vedere dispoziţiile art. 120 alin. (2) din Constituţia revizuită, conform cărora cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale cu o pondere semnificativă în anumite unităţi administrativ-teritoriale au dreptul de a-şi folosi limba minorităţii respective în scris şi oral în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică.

[2] Ultima republicare s-a realizat în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010. Ulterior, Legea nr. 24/2000 a fost modificată şi completată prin Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[3] Spunem că este vorba *în principal* despre acte administrative, dat fiind faptul că există şi *legi care sunt puse în aplicare tot prin legi,* soluţie pe care personal nu o împărtăşim. Exemplu, legile în domeniul salarizării unitare a personalului din sistemul bugetar sau Codul civil, au fost puse în aplicare prin legi.

b) O altă condiție exterioară legată de forma actului este **motivarea**. Şi în legătură cu această problemă trebuie făcută distincția (cu limitele pe care le vom evoca) între actele administrative cu caracter individual şi cele cu caracter normativ.

Astfel, *actele normative,* supuse regulii publicității, se motivează printr-o *notă de fundamentare, expunere de motive, referat,* plasat sub formă de *preambul* înaintea actului propriu-zis. Ele au menirea de a concentra elementele de drept şi de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv.

Dar, obligația motivării vizează şi unele acte administrative cu caracter individual (Hotărârile Guvernului cu caracter individual).

O situație deosebită prezintă *actele administrativ-jurisdicționale,* care sunt întotdeauna motivate.

În ceea ce priveşte practica, autoritățile recurg la motivarea actelor administrative şi susținem o asemenea procedură, deoarece în acest mod se fundamentează temeiurile de legalitate ale unui act administrativ, ceea ce prezintă relevanță mai ales în cazul contestării legalității lui.

Pentru aceste considerente, ne raliem propunerii formulată de prof. univ. **Rodica Petrescu**[1] de a introduce ***obligativitatea motivării tuturor actelor administrative,*** *„ca o garanție a respectării legii şi a ocrotirii drepturilor cetățeneşti".* Această regulă va putea fi cuprinsă în viitorul Cod de procedură administrativă[2].

Realizarea motivării tuturor actelor administrative are ca şi consecință punerea în acord a practicii administrative din țara noastră cu aceea existentă în alte state, spre exemplu în Franța.

Prestigioşi autori francezi exprimă teza conform căreia *„toate actele administrative trebuie să fie motivate, adică trebuie justificate rațiunile de fapt şi de drept care au stat la baza emiterii sau adoptării lor. Dar, dacă vorbim despre* ***motivarea actelor administrative,*** *ne referim la existența unei* ***obligații pentru administrație*** *de a face cunoscute în decizie aceste rațiuni"*[3].

Apreciem că introducerea caracterului obligatoriu al motivării actelor administrative, care se regăseşte deja cuprinsă în tezele Codului de procedură administrativă, va diminua riscul ca administrația să ia decizii arbitrare, abuzive şi, în final, va îmbunătăți activitatea administrației. În orice caz, amintim faptul că Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cuprinde şi texte privind motivarea proiectelor acestei categorii de acte (inclusiv cele administrative), fiind vorba despre dispozițiile art. 30-34.

Uneori, obligația motivării este impusă de legiuitor. Exemplu, art. 11 alin. (1) fraza a doua din Codul fiscal[4] prevede că *„organul fiscal* ***este obligat să motiveze*** *în fapt decizia de impunere emisă ca urmarea a neluării în considerație a unei tranzacții (...)* (subl. ns.)".

La nivelul Uniunii Europene, principiul motivării este conceput în strânsă legătură cu cel al legalității activității instituțiilor europene. Astfel, principiul legalității semnifică faptul că *„administrația Uniunii va acționa în concordanță cu dreptul şi va aplica regulile şi procedurile statuate de legislația Uniunii. Puterile administrative se vor baza*

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 304-305.

[2] La data redactării prezentei lucrări au fost elaborate tezele unui cod de procedură administrativă, care cuprind şi dispoziții privind motivarea.

[3] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 262.

[4] Codul fiscal a fost aprobat prin Legea nr. 227/2015, publicată în M. Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015.

şi exercita conform cu dreptul. ***Deciziile sau măsurile adoptate nu vor fi niciodată arbitrare ori conduse de propuneri nelegale sau care să nu fie motivate de interesul public"[1].***

În concluzie, considerăm că generalizarea obligației de motivare a actelor administrative este benefică, ea *constituind o garanție suplimentară de legalitate şi de ocrotire efectivă a drepturilor şi libertăților cetățeneşti*[2].

c) legislația actuală impune şi anumite **reguli de redactare a actelor normative,** care sunt valabile şi pentru actele administrative cu caracter normativ. Este vorba despre art. 35-39 din Legea nr. 24/2000, republicată, ca şi dispozițiile corespunzătoare din H.G. nr. 1361/2006[3] privind conținutul instrumentului de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, respectiv H.G. nr. 561/2009[4] pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării. Reglementări privind redactarea hotărârilor autorităților publice locale regăsim şi în Codul administrativ, art. 136, care conține reguli privind inițierea, redactarea, înregistrarea, avizarea şi adoptarea lor[5].

Astfel, de exemplu, art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, în forma sa actuală, prevede că *actele normative trebuie redactate într-un limbaj şi stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar şi precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale şi de ortografie,* cerințe care se aplică, în egală măsură, şi actelor administrative individuale.

Foarte importantă este prevederea art. 6 alin. (1) al Legii nr. 24/2000[6], conform căreia **proiectul de act normativ** trebuie să întrunească mai multe **condiții:**

- să instituie reguli necesare, suficiente şi posibile, care să conducă la o cât mai mare **stabilitate** şi **eficiență legislativă;**

- soluțiile legislative să fie **temeinic fundamentate,** luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român şi cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne şi ale armonizării legislației naționale cu legislația de la nivelul Uniunii Europene şi cu tratatele la care România este parte, precum şi cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Cerințele instituite de lege sunt reflectate şi în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, aceasta a statuat, prin Decizia nr. 489 din 30 iunie 2016[7] că *„(...) stilul actelor normative trebuie să se caracterizeze prin claritate, precizie, prin concizie – fără ca legea să fie sumară sau lacunară – prin aplicarea unor principii stabile, predictibile şi accesibile, să fie inteligibil pentru categorii largi şi diverse de destinatari"* (par. 60).

---

[1] E. Bălan, *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde şi principii de bună administrare,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, p. 22.

[2] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2001, p. 151.

[3] Publicată în M. Of. nr. 843 din 12 octombrie 2006. Hotărârea a fost modificată şi completată ulterior prin H.G. nr. 219/ 2010, publicată în M. Of. nr. 227 din 12 aprilie 2010.

[4] Publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

[5] Anterior se regăseau în O.G. nr. 35/2002 privind Regulamentul-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale, publicată în M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 673/2002, publicată în M. Of. nr. 953 din 24 decembrie 2002.

[6] În forma în care aceasta a fost modificată prin Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[7] Publicată în M. Of. nr. 661 din 29 august 2016.

Chiar dacă se referă la stilul de redactare al legilor, cele reținute în Decizia sus-menționată își păstrează pe deplin valabilitatea și în ceea ce privește redactarea actelor administrative, cu caracter normativ, cu precădere, dar claritatea și concizinea sunt, în egală măsură, obligatorii și pentru actele cu caracter individual. În egală măsură, apreciem că sunt pe deplin valabile în procesul de elaborare a actelor normative – legi, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului și chiar acte normative adoptate sau emise de alte autorități ale administrației centrale sau locale trăsăturile care condiționează calitatea unei legi, în general, înțeleasă în accepțiunea *lato sensu* a termenului. *„(1) Legea trebuie să fie cunoscută și înțeleasă; (2) pentru a fi înțeleasă, legea trebuie să fie precisă și previzibilă; (3) legea nu trebuie să retroactiveze; (4) legea trebuie să ofere securitate juridică destinatarilor săi"*[1];

d) **antetul, numărul, datarea, semnarea** și **contrasemnarea actului administrativ**, deși sunt aspecte care vizează forma actului, în realitate ele produc efecte asupra validității actului, lipsa semnăturilor putând determina, pe de o parte, nulitatea actului, iar pe de altă parte, are implicații în ceea ce privește regimul răspunderii juridice atrasă de eventuala nelegalitate a actului. Sunt operațiuni pe care însăși Constituția le consacră în ceea ce privește unele acte și avem în vedere art. 108, conform căruia actele Guvernului (hotărâri și ordonanțe) **se semnează** de Primul-ministru și se **contrasemnează** de miniștrii care au sarcina punerii lor în executare. Codul administrativ conține și el reglementări privind **semnarea** și **contrasemnarea** actelor organelor deliberative și executive ale autonomiei locale. Spre exemplu, art. 140 prevede că *hotărârile consiliului local* ***se semnează*** *de președintele de ședință (...) și se contrasemnează, pentru legalitate, de secretarul general al unității administrativ-teritoriale.*

Prin modificările aduse Legii nr. 215/2001 în anul 2017[2], s-au introdus importante inovații în ceea ce privește regimul semnăturilor și al contrasemnăturilor, pe care le-am analizat critic în primul volum al prezentei lucrări. În concret, este vorba despre semnificația semnării, potrivit fostului art. 128 alin. (2) din Legea administrației publice locale, devenit art. 240 din Codul administrativ, de către primar, președintele consiliului județean, președintele de ședință sau înlocuitorii acestora, care ***prin semnătură învestesc cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau adoptate în exercitarea atribuțiilor care le revin, potrivit legii.*** La alin. (3) al art. 240 din Codul administrativ se prevede că **răspunderea administrativă, civilă sau penală pentru actele administrative ale autorităților administrației publice locale** revine *funcționarilor și personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale fundamentează, din punct de vedere tehnic și al legalității, emiterea sau adoptarea lor sau* ***contrasemnează ori avizează,*** *după caz, pentru legalitate, aceste acte* (subl. ns. – V.V.).

Ne oprim aici cu exemplificarea, pentru că, așa cum am arătat, am analizat în primul volum această problemă. Ne-am dorit doar să invocăm, în contextul determinat, regimul juridic al **semnării** și **contrasemnării** actelor administrative consacrat de unele reglementări și implicațiile acestor operațiuni asupra validității și efectelor produse de acestea. Scopul modificărilor operate asupra art. 128 al Legii nr. 215/2001, actualul

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Reflectarea cerințelor procedurale pentru garantarea calității legii în jurisprudența Curții Constituționale a României*, în RDP nr. 4/2017, p. 83.

[2] Prin Legea nr. 140/2017, publicată în M. Of. nr. 461 din 20 iunie 2017.

art. 240 din Codul administrativ, a fost, aşa cum s-a arătat, cu deplin temei, în doctrina de specialitate, acela de a limita răspunderea juridică a aleşilor locali sau chiar de a-i exonera de o astfel de răspundere, şi, corelativ, a extinde, peste limite, răspunderea funcţionarilor publici şi a personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului sau al consiliului judeţean[1].

În ceea ce priveşte **antetul**[2], acesta are semnificaţia determinării organului de la care actul emană şi, implicit, a stabilirii competenţei respectivului organ de a-l emite sau adopta. Exemplu, dacă antetul este *consiliul local al comunei x,* iar prin conţinut reprezintă o *hotărâre,* care este semnată de *primar,* este evident că semnatarul ei nu avea competenţa să emită actul administrativ respectiv. Referitor la **numărul** şi **datarea,** ele sunt importante pentru a plasa în timp actul, cu consecinţe în ceea ce priveşte termenele în care se pot formula unele contestaţii, plângeri sau acţiuni în contenciosul administrativ. Astfel, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, *„Înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată (...) trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, **în termen de 30 de zile de la data comunicării actului,** revocarea, în tot sau în parte, a acestuia".* Această lege consacră unul dintre articolele ei reglementării *termenului de introducere a acţiunii.* Termenele se calculează, de regulă, de la comunicarea actului sau de la data aducerii la cunoştinţă în alte forme, de aceea **datarea actului reprezintă o operaţiune juridică foarte importantă.** Uneori data şi numărul unui act administrativ, tipic sau asimilat, au implicaţii chiar în ceea ce priveşte validitatea actului în sine. Nu de puţine ori, în constatările unor organe de control, cum ar fi Curtea de Conturi, se regăsesc inadvertenţe legate de numere şi de data unor acte, care trădează anumite nereguli, cum ar fi, spre pildă, un număr şi o dată ale unui contract de achiziţie publică, anterioare celor care se referă la derularea procedurilor prealabile încheierii lui. Este evident că în astfel de cazuri, s-au săvârşit anumite nereguli, care s-a încercat a fi acoperite, dar care, în final, ies la suprafaţă.

§16. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative

Noţiunea de *procedură administrativă* evocă *„ansamblul formelor şi formalităţilor specifice de organizare a executării şi de punere în executare a legii de către autorităţile administraţiei publice",* aceasta având misiunea *„să orienteze şi să raţionalizeze activitatea entităţilor învestite cu putere publică în punerea în aplicare a normelor substanţiale"*[3]. Procedura de emitere sau adoptare a actelor administrative este o parte, o componentă a procedurii administrative, între cele două sintagme existând o relaţie de la parte la întreg.

Din punct de vedere terminologic, autorităţile administrative unipersonale **emit** acte administrative (spre ex.: primarul *emite* dispoziţii), iar cele colegiale **adoptă** acte

---

[1] M.C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale comentată şi adnotată,* ediţia a-II-a, revăzută, completată şi adăugită, Ed. Universitară, Bucureşti, 2017, p. 506.

[2] Etimologic, din francezul *en tête,* cu sensul de *în cap, în frunte.*

[3] E. Bălan, *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde şi principii de bună administrare, art. cit.,* p. 17.

administrative (spre ex.: consiliul local *adoptă* hotărâri). O asemenea acurateţe terminologică nu este întotdeauna respectată în legislaţie, inclusiv Constituţia *„păcătuieşte"* sub acest aspect, prevăzând, în art. 108, spre exemplu, în alin. (1) că *Guvernul* ***adoptă*** *hotărâri şi ordonanţe,* iar în alin. (2) că *hotărârile* ***se emit*** *pentru organizarea executării legilor.* Aceeaşi incoerenţă se menţine şi în art. 115 alin. (1), potrivit căruia *Parlamentul poate* ***adopta*** *o lege specială de abilitare a Guvernului, pentru* ***a emite*** *ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.* Raţiunea a constat, probabil, în a evita repetarea unor termeni, însă acest lucru se putea realiza în alt mod, prin conţinutul textului şi nu utilizând un concept inadecvat.

Specialiştii în drept administrativ, teoreticieni şi practicieni în egală măsură, admit, în unanimitate, că emiterea sau adoptarea unui act administrativ impune parcurgerea unor proceduri, care se poate realiza de organul de la care emană actul sau de alte autorităţi publice. Exemplu, un proiect de act administrativ se întocmeşte chiar de organul emitent, dar un aviz sau un acord se emite de un alt organ. Diferenţele apar în ceea ce priveşte regimul juridic al acestor forme procedurale şi efectele pe care ele le produc.

Este astfel unanim acceptat de teoreticienii şi practicienii dreptului administrativ că emiterea actelor administrative presupune respectarea unor forme procedurale care, deşi în majoritate nu produc efecte juridice prin ele însele, având în general natura juridică de operaţiuni tehnico-administrative, iniţiază şi menţin sistemul decizional administrativ[1].

Existenţa unor forme procedurale care stau la baza emiterii actului administrativ este recunoscută şi de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Avem în vedere art. 13 alin. (1), conform căruia *„La primirea cererii, instanţa dispune citarea părţilor şi poate cere autorităţii al cărei act este atacat să îi comunice de urgenţă acel act,* ***împreună cu întreaga documentaţie care a stat la baza emiterii lui,*** *precum şi* ***orice alte lucrări necesare soluţionării cauzei*** (subl. ns. – V.V.)".

Constatăm că legiuitorul face vorbire despre **întreaga documentaţie care a stat la baza emiterii actului,** precum şi **orice alte lucrări necesare soluţionării cauzei.**

Din interpretarea acestei norme rezultă cel puţin două concluzii:

- că legiuitorul recunoaşte faptul că **la baza emiterii actului se află o întreagă documentaţie, reprezentată de înscrisuri care reprezintă operaţiuni tehnico-administrative care îl fundamentează** (avize, acorduri, adrese de diferite tipuri, statistici, proiecte, note de fundamentare etc.);

- că rolul prezentării la dosar a acestei documentaţii subzistă în faptul că *„o cercetare judecătorească efectivă şi aprofundată presupune ca judecătorul să aibă la dispoziţie întreaga documentaţie pertinentă, deci este de aşteptat ca dosarul administrativ să fie solicitat de fiecare dată, indiferent de calitatea reclamantului"*[2].

Constatăm astfel că această *documentaţie,* reprezentată din diferite forme procedurale care, ca natură juridică, sunt operaţiuni administrative, este importantă nu doar pentru validitatea actului, ci şi pentru efectuarea controlului de legalitate exercitat de

[1] A.R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, p. 85.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, op. cit.,* p. 379.

instanțele de contencios administrativ, ea contribuind la formarea convingerii judecătorului cu privire la legalitatea sau nelegalitatea actului.

Identificăm **trei categorii de forme procedurale,** în funcție de **momentul** în care intervin:

a) forme procedurale **anterioare** emiterii sau adoptării actului, care constau *„(...) în activități care premerg emiterii actului, dar nu produc prin ele însele efecte juridice (...)"*[1];

b) forme procedurale **concomitente** cu emiterea sau adoptarea actului administrativ, care pot fi definite a reprezenta proceduri şi operațiuni derulate în faza de emitere sau adoptare propriu-zisă a actului;

c) forme procedurale **ulterioare** emiterii sau adoptării actului, care sunt constituite din derularea unor proceduri, concretizate prin înscrisuri, operațiuni şi fapte materiale, care întregesc validitatea actului şi determină producerea de efecte juridice de către acesta în raport cu destinatarii lui.

Un prim criteriu de distincție între aceste formalități procedurale este acela al categoriei de act din **punct de vedere al caracterului manifestării de voință**, respectiv după cum ne raportăm la actele unilaterale şi la actele bi sau multilaterale. De cele mai multe ori, încheierea unui act bi sau multilateral, a unui contract administrativ, este precedată de emiterea sau adoptarea unor acte unilaterale. Spre exemplu, încheierea unui contract de concesiune a unui bun proprietate publică al unei unități administrativ-teritoriale este precedată de adoptarea unei hotărâri a consiliului local sau județean, deoarece acestea au ca atribuție administrarea domeniului public şi privat al unității administrativ-teritoriale.

În ceea ce priveşte **consecințele juridice** ale acestor forme procedurale, precizăm că există autori care neagă, în totalitate, posibilitatea ca formele procedurale să producă prin ele însele efecte juridice, iar alții consideră că unele dintre ele pot produce unele efecte juridice[2]. În ceea ce ne priveşte, ne raliem la această din urmă soluție, considerând că există forme procedurale din toate cele trei categorii (anterioare, concomitente şi posterioare), care pot produce efecte juridice. Avem în vedere avizul conform, majoritatea cerută de lege pentru întrunirea organului colegial (cvorumul), majoritatea cerută pentru votarea actului, confirmarea, aprobarea sau ratificarea.

În concluzie, putem afirma că formele procedurale, sub aspectul vocației de a produce efecte juridice, se pot clasifica în două categorii:

a) forme procedurale care produc prin ele însele efecte juridice;

b) forme procedurale care au implicații în ceea ce priveşte legalitatea actelor administrative.

În cele ce urmează, vom proceda la analiza formalităților procedurale determinate în funcție de momentul în care intervin şi, în cadrul categoriilor astfel identificate, urmează să analizăm şi aspecte care țin de regimul lor juridic. Ele se regăsesc atât la actele administrative cu caracter individual, cât şi la cele cu caracter normativ, cu precizarea că, în cazul acestora din urmă, procedura este reglementată printr-o lege-cadru, respectiv Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă[3], la care ne-am raportat deja în secțiunile anterioare.

---

[1] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2001, pp. 151-152.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 55 şi nota de subsol 3.

[3] L. Chiriac, *Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice. Actele administrative. Actele administrativ jurisdicționale. Contractele administrative,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 110.

§17. Forme procedurale prealabile (anterioare) emiterii sau adoptării actului administrativ

Acestea au o frecvență destul de mare în activitatea administrației, am putea spune că sunt cele mai des întâlnite forme procedurale (studii, statistici, proiecte, propuneri, anchete, referate, rapoarte, sesizări, puncte de vedere, opinii etc.).

Unele dintre aceste formalități procedurale prealabile se bucură de o reglementare laborioasă, care le conferă o semnificație deosebită în derularea anumitor proceduri administrative. Spre exemplu, în exercitarea controlului financiar preventiv, regăsim **viza de control financiar preventiv delegat,** care ***se acordă sau se refuză în scris,*** *pe* ***formular tipizat*** şi ***trebuie să poarte semnătura şi sigiliul personal al controlorului delegat competent,*** în conformitate cu prevederile art. 13 alin. (2) din O.G. nr. 119/1999. O primă problemă este aceea cu privire la **natura juridică a acestei vize,** în sensul de a determina dacă e o **operațiune administrativă**, cum suntem tentați să o calificăm după denumire sau **un act administrativ,** date fiind conținutul şi efectele pe care le produce. Constatăm că legiuitorul prevede un **anumit formular,** impune **forma scrisă,** ca şi **semnătura şi sigiliul persoanei care le acordă.** Mai mult chiar, în cazul în care se intenționează să se acorde **refuz de viză,** iar conducătorul entității insistă, argumentat în scris, la efectuarea operațiunii care face obiectul unui eventual refuz de viză, persoana împuternicită să acorde viza de control financiar preventiv delegat, şi care poartă denumirea de controlor financiar delegat, numit în această funcție de către Ministerul Finanțelor Publice, trebuie să ceară o **opinie neutră,** care se emite de către o comisie formată din 3 membri, dintre care cel puțin unul are funcție de conducere, numită de către controlorul financiar şef. Această **opinie neutră** are **caracter consultativ,** se **formulează şi se motivează în scris,** însă *soluția finală este de competența exclusivă a controlorului financiar delegat*[1]. În opinia noastră, raportându-ne la aspectele invocate, considerăm că **viza de control financiar preventiv nu este un act juridic, administrativ sau de drept financiar,** ci este o **operațiune prealabilă foarte importantă, cu caracter conform, care condiționează legalitatea actului juridic pe care îl vizează şi generează un act juridic complex, rodul manifestării de voință a două subiecte de drept, unul de la care emană viza şi celălalt de la care emană actul administrativ,** dacă ne raportăm la organul de la care emană sau **financiar,** dacă ne raportăm la conținutul şi efectele pe care le produce.

Nu în ultimul rând, analiza anterioară ne permite să observăm că **nu numai actele administrative, ci şi operațiunile administrative sunt şi ele supuse unor condiții şi proceduri impuse de lege,** precum **forma scrisă, semnătura, sigiliul** sau **motivarea.**

Dincolo de discuția punctuală pe care am făcut-o însă, precizăm că dintre operațiunile administrative prealabile, relevanță deosebită prezintă **avizul**, doctrina vorbind despre o veritabilă *„teorie a avizului"*[2] şi **acordul prealabil,** care sunt cele mai des întâlnite în practică[3]. Specific activității administrației este faptul că ea apelează în

---

[1] Conform art. 13 alin. (6) din O.G. nr. 119/1999.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 58-59; I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 42-43; R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 300-301.

[3] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* p. 89.

mod frecvent la **consultare,** care este fie facultativă, fie obligatorie[1]. Consultarea vizează, de regulă, un alt organ sau personal din cadrul acestuia, însă poate viza şi publicul, spre exemplu în cazul deciziilor care urmează să vizeze sau afecteze mediul înconjurător.

În literatura juridică, **avizele** mai sunt analizate şi sub titulatura de **acte pregătitoare**[2].

Avizele reprezintă, cum se exprimă plastic un autor, *vedeta incontestabilă a procedurilor administrative*[3]. Ele sunt puncte de vedere pe care le solicită altui organ autoritatea care urmează să emită (adopte) un act. Într-o formulare mai dezvoltată, ele mai sunt definite ca reprezentând *opinii pe care un organ al administrației publice le solicită altui subiect de drept, într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa şi a decide în cunoştință de cauză*[4]. În opinia altor autori, avizele pot fi cerute *altui organ, **compartiment sau funcționar***[5]. Nu putem accepta acest punct de vedere, deoarece relevanță are nu cine elaborează avizul sau ce structură din autoritatea publică este competentă să-l elaboreze, ci de unde emană avizul, iar el nu poate emana decât de la o autoritate sau instituție publică.

Conceptul de **aviz** poate avea **trei accepțiuni,** respectiv aceea de **înştiințare scrisă** cu caracter oficial; cea de **părere (apreciere)** competentă emisă de cineva din afară, o autoritate externă, asupra unei probleme aflate în dezbatere sau în procesul decizional şi, în sfârşit, pe aceea de **rezoluție** a unei autorități competente, ceea ce nu înseamnă că se pot utiliza toate cele trei accepțiuni în sfera actelor administrative[6].

Avizele, indiferent de tipul lor, dau expresie regimului consultării, cu efecte juridice diferite. Este important de precizat că **organismul consultat trebuie să fie competent pentru a se pronunța asupra problemei supusă avizului său[7].**

În funcție de regimul lor juridic, avizele sunt de trei categorii:

1) **avize facultative**, atunci când organul emitent al actului nu este obligat nici să solicite avizul, nici să-l respecte dacă l-a solicitat şi obținut. Constatăm astfel că se lasă la latitudinea autorului actului atât solicitarea avizului, cât şi respectarea lui, în varianta în care a fost cerut şi obținut. Într-un asemenea context, am putea considera că el reprezintă o procedură care nu influențează prea mult activitatea administrației, în sensul în care aceasta nu se consideră îndemnată nici să-l solicite, nici să-l respecte, dacă l-a solicitat şi obținut. Este o abordare pe care nu o împărtăşim, ci, dimpotrivă, considerăm că, pentru a-şi fundamenta deciziile, care în general sunt complexe, pentru a-şi forma convingerea asupra caracterului legal al acestora, administrația se consideră îndreptățită în a cunoaşte cât mai multe opinii cu privire la acestea. Opiniile pot fi convergente sau divergente însă, indiferent de caracterul lor, sunt în mod neîndoielnic un sprijin pentru administrație, cu implicații inclusiv în planul răspunderii juridice. Astfel, art. 240 din Codul administrativ face referire la *avizarea*

---

[1] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.,* 4ème éd., 2017, p. 211.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* ed. a III-a, rev. şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 488.

[3] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 163.

[4] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* p. 121.

[5] G.T. Zaharia, O. Budeanu-Zaharia, T.I. Budeanu, T.A. Chiuariu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Junimea, Iaşi, 2001, p. 335.

[6] A.R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, p. 87.

[7] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* 15ème édition, 2015, p. 1107.

actelor administrative de către funcționarii publici și personalul contractual din cadrul organelor administrației publice locale și la *consecințele* pe care această operațiune le produce asupra autorilor lor;

2) **avizele consultative** sunt acel tip de avize pentru care legea prevede obligativitatea obținerii lor și facultatea de a le respecta sau nu.

Acest tip de aviz este singurul care are o determinare constituțională. Avem în vedere art. 95 din Constituție care prevede instituția suspendării din funcție a Președintelui României, procedura acesteia impunând „consultarea" Curții Constituționale. Dar acest articol vorbește despre *„consultare"* ca operațiune în sine, pe când art. 146 lit. h) prevede *expressis verbis „avizul consultativ"* pe care îl dă Curtea Constituțională pentru procedura de suspendare din funcție a Președintelui României.

Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale[1] prevede și unele componente ale regimului juridic al avizului Curții Constituționale adoptat în procedura de suspendare din funcție a Președintelui. Astfel, conform art. 60 al legii, avizul, ca și hotărârile și deciziile, se **redactează în scris,** de către magistratul-asistent care a participat la dezbateri, sub îndrumarea judecătorului-raportor, **în termen de cel mult 30 de zile de la pronunțare.** Ca și celelalte acte ale Curții, și avizul **se certifică de către președintele Curții Constituționale și de magistratul-asistent care a participat la dezbateri și se publică în Monitorul Oficial al României,** partea I.

Alt text constituțional care prevede această operațiune administrativă este art. 90 consacrat referendumului, pe care îl poate decide Președintele României după „consultarea" Parlamentului. În doctrină s-a semnalat faptul că organul emitent își respectă obligația în momentul în care a solicitat avizul consultativ. Faptul că acesta nu a fost obținut, nu trebuie să-l împiedice să emită sau adopte actul. Autorul citat arată că *„avizul consultativ nu trebuie obținut în mod obligatoriu; în măsura în care organul emitent și-a îndeplinit obligația de a-l solicita, faptul că organul căruia i se cere avizul a rămas în pasivitate, neemițând nicio opinie, nu poate avea nici o relevanță (...)"*[2]. Practica administrativă este însă în sensul nu doar al solicitării, ci și al obținerii efective a avizului, ca regulă autoritățile care l-au solicitat invocând neemiterea avizului ca un motiv care le împiedică să emită sau adopte actul. E o măsură de precauție pe care acestea și-o iau, pentru considerente care țin de specificul activității autorității căreia i s-a solicitat și care excede specialității autorului actului. Exemplificăm cu avizul P.S.I. referitor la incendii, care poate fi fundamental pentru emiterea unei autorizații de funcționare a unei societăți comerciale, cum ar fi, spre pildă, un club. Absența unui asemenea aviz sau nerespectarea lui poate produce consecințe tragice, în realitate[3]. În ceea ce privește avizul pentru securitatea la incendiu, acesta *„se solicită în conformitate cu prevederile H.G. nr. 1739/2006*[4] *pentru aprobarea categoriilor de construcții și amenajări care se supun avizării și/sau autorizării privind securitatea la incendiu și se emite de către Inspectoratul pentru situații de urgență pentru clădirile de mari dimensiuni, construcțiile în care se depozitează materiale*

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 807 din data de 3 decembrie 2010.

[2] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.*, p. 167.

[3] Este suficient să menționăm tragicul caz petrecut la Clubul Colectiv, când și-au pierdut viața sau au rămas mutilați sau traumatizați pentru totdeauna atâția tineri prezenți într-un local, care s-a dovedit ulterior că nu avea avizul pentru incendii.

[4] Publicată în M. Of. nr. 995 din 13 decembrie 2006.

inflamabile şi parcările publice"[1]. O semnificație deosebită au şi avizele de specialitate pentru edificarea unei construcții, care sunt esențiale pentru siguranța imobilului în sine. Pentru aceste considerente, în opinia noastră, este un act de iresponsabilitate şi de vădită rea-credință emiterea unor acte administrative de acest tip (autorizații de funcționare sau de construire) în absența unor avize consultative cu acest caracter. De aceea, suntem sceptici în a susține că autoritatea emitentă a actului poate să emită totuşi actul, folosindu-se de pasivitatea organului emitent al avizului. Credem că legiuitorul ar trebui să clarifice o asemenea problemă, prin viitorul Cod de procedură administrativă;

3) **avizele conforme** sunt acele avize care se caracterizează prin trăsătura lor obligatorie atât din punct de vedere al cererii, cât şi din punct de vedere al respectării lor. Spre deosebire de aspectul reținut la avizul consultativ, înțelegem că organul administrativ *are obligația să ceară, să aştepte ca acest aviz să fie emis, să depună diligențele necesare emiterii lui şi, în final, să se conformeze conținutului actului.* Spre exemplu, avizele cerute de la Ministerul Culturii, pentru imobilele ce se construiesc în zone protejate, în zone de protecție a unor monumente istorice, calificate astfel potrivit legii, şi în ansambluri şi situri arheologice, au caracter de **aviz conform**[2].

Avizul conform dă naştere unui **act administrativ complex,** adică unui act administrativ care emană de la două organe: unul care a emis avizul conform şi celălalt care a emis sau adoptat actul administrativ.

Din punct de vedere al naturii lor juridice, avizele sunt, cum s-a exprimat deja doctrina, operațiuni administrative foarte importante.

Între avize, indiferent de forma pe care o îmbracă, pe de o parte, şi actele administrative, pe de altă parte, există deosebiri fundamentale, dar şi unele asemănări:

a) şi avizele şi actele administrative reprezintă **manifestări de voință cu caracter unilateral;**

b) dacă manifestarea de voință pe care o concretizează actul administrativ este făcută în scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligații, deci de a produce efecte juridice, avizele nu au nici acest scop, nici aceste consecințe.

Avizele, prin ele însele, **nu produc efecte juridice**, cu excepția avizului conform. Ele nu modifică, de sine stătător, realitatea juridică existentă.

Rolul lor constă în a contribui la caracterul legal al actului administrativ sau a întări legalitatea acestuia. **Ele condiționează sau, după caz, fundamentează manifestarea unilaterală de voință a organului administrativ**[3].

c) şi avizele şi actele administrative **sunt emise de diferite categorii de autorități.** Ele pot să fie solicitate de la o autoritate ierarhică sau de la un alt organ public, situat la acelaşi nivel, la unul inferior sau superior organului care îl solicită. Cum se precizează în doctrină, *avizul consultativ sau facultativ nu poate fi solicitat de la organul superior ierarhic celui care emite sau adoptă un act administrativ, pentru că specificul raporturilor de ierarhie impune respectarea opiniei superiorului ierarhic*[4].

Avizele pot fi obținute şi de la structuri interne ale autorității publice de la care emană actul, cum ar fi, spre pildă, structurile de audit intern sau cele cu atribuții juridice. Uneori, actele normative prevăd pentru o structură internă a unei autorități

---

[1] R.A. Modoveanu, *Certificatul de urbanism,* în revista *Dreptul* nr. 8/2009, p. 114.
[2] R.A. Modoveanu, *Certificatul de urbanism, art. cit.,* p. 115.
[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 57.
[4] M. Preda, *op. cit.,* p. 185.

publice atribuții care includ mai multe operațiuni juridice. Spre exemplu, art. 40 din Regulamentul din 7 martie 2012 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale[1] prevede că *personalul contractual care îndeplineşte atribuțiile de consilier juridic* din cadrul acestei autorități publice are mai multe atribuții principale, printre care: *a)* ***avizează,*** *din punct de vedere al legalității, orice măsură de natură să angajeze răspunderea patrimonială a secretarului general, în calitate de ordonator principal de credite; c)* ***analizează, avizează şi contrasemnează*** *contractele privind achiziționarea de bunuri, servicii şi lucrări încheiate de Curtea Constituțională; d)* ***analizează, avizează şi contrasemnează*** *angajamentele financiare încheiate de Curtea Constituțională; e)* ***avizează şi contrasemnează*** *dispozițiile secretarului general al Curții Constituționale; f)* ***avizează şi contrasemnează*** *documentația privind procedurile de achiziții publice; g)* ***avizează şi contrasemnează*** *contractele individuale de muncă.* Constatăm o multitudine de operațiuni juridice efectuate de personalul care are calitatea de consilier juridic, care au atât **caracter anterior** *(analiza şi avizarea),* cât şi **caracter ulterior** *(contrasemnarea).* Rămâne să precizăm faptul că, în opinia noastră, operațiunile juridice respective vor fi exercitate de titulari diferiți ai funcției din consilier juridic, fiind exclus ca acelaşi titular să efectueze şi o operațiune anterioară, şi una ulterioară prin care se consolidează legalitatea unui act administrativ.

Distinct de **avizul consultativ,** Constituția mai prevede, ca operațiune prealabilă, **consultarea.** Avem în vedere următoarele articole: **art. 89,** potrivit cu care Preşedintele poate să dizolve Parlamentul ***după consultarea*** *preşedinților celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare;* **art. 90,** conform căruia *Preşedintele României,* ***după consultarea Parlamentului,*** *poate cere poporului să-şi exprime prin referendum voința cu privire la problemele de interes național;* **art. 103 alin. (1)** prevede că *Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru,* ***în urma consultării*** *partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori (...) a partidelor reprezentate în Parlament".* Consultarea prevăzută de textele precitate nu se suprapune cu *avizul consultativ,* fiind o operațiune distinctă, care se poate sau nu finaliza printr-un act juridic. De exemplu, în primele două cazuri, ea se finalizează printr-un asemenea act, respectiv o hotărâre a Parlamentului, pe când în ultimul caz este o *operațiune politico-administrativă,* pe care Preşedintele este obligat să o urmeze, dar are libertatea de a da sau nu curs rezultatelor consultării.

În practică mai regăsim, pe lângă avize, şi **puncte de vedere,** care în realitate, prin conținutul lor, prin regimul lor juridic, sunt similare avizelor consultative. Vom exemplifica cu **punctul de vedere** pe care îl emite Departamentul juridic din cadrul Curții de Conturi pentru sesizarea organelor de urmărire şi cercetare penală. În conformitate cu prevederile art. 33 alin. (4) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi[2], *„În situațiile în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârşite cu încălcarea legii penale, conducătorul departamentului sesizează organele în drept pentru asigurarea valorificării constatării şi informează entitatea verificată".* Procedura de sesizare este dezvoltată în secțiunea *„sesizarea organelor de urmărire penală competente"* din Regulamentul privind organizarea şi desfăşurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum şi valorificarea actelor rezultate din aceste activități (R.O.D.A.S). Art. 243 din R.O.D.A.S. prevede că *„În vederea sesizării organelor de urmărire penală,*

[1] Publicat în M. Of. nr. 198 din 27 martie 2012.
[2] Republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

departamentul de specialitate coordonator al acțiunii solicită un ***punct de vedere*** *de la departamentul juridic (...)* (subl. ns.)". În conținutul acestuia trebuie să se regăsească, cum prevede textul precitat, informații privind *încadrarea sau nu a faptelor consemnate în actele de control în categoria celor de natură penală*[1]. Caracterul consultativ al punctelor de vedere anterior menționate rezultă din faptul că Plenul Curții de Conturi, ca organ colegial de conducere, poate să decidă dincolo de conținutul acestora.

În ceea ce priveşte **deosebirile** dintre acte administrative şi avize, apreciem ca fiind cea mai importantă dintre ele **natura juridică diferită,** de **act juridic,** în primul caz şi de **operațiune administrativă**, în cel de-al doilea. De aici derivă consecința imposibilității ca avizul să facă obiectul unei acțiuni directe în contencios administrativ, după cum a statuat, de altfel, Instanța Supremă: *„Deosebirea dintre actul administrativ şi aviz (operațiune administrativă) prezintă importanță practică, în special în cazul litigiilor de contencios administrativ, deoarece instanța judecătorească poate controla numai actele administrative atacate în justiție, dar nu poate controla, în cazul acțiunii directe, în mod distinct de actul administrativ, operațiunile administrative pe baza cărora a fost emis acel act"*[2].

Procedura avizului o regăsim şi la nivelul Uniunii Europene. Tratatelor în vigoare, astfel cum au fost ele modificate prin Tratatul de la Lisabona, li s-au adăugat protocoale noi[3], între care se află şi Protocolul (nr. 1) prin care se reglementează *rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană.* Articolele 2 şi 3 din acest protocol prevăd că *proiectele de acte legislative adresate Parlamentului European şi Consiliului se transmit parlamentelor naționale,* iar acestea *pot adresa* preşedintelui *Parlamentului European, al Consiliului şi, respectiv, al Comisiei, un* ***aviz motivat*** *privind conformitatea unui proiect de act legislativ cu principiul subsidiarității.* Atunci când proiectul de act legislativ este emis de un grup de state membre, de Banca Centrală Europeană sau de Banca Europeană de Investiții, Preşedintele Consiliului va transmite avizele respective şi acestor instituții europene sau guvernelor statelor membre care l-au inițiat. Sintagma *„proiect de act legislativ"* evocă propunerile Comisiei, inițiativele unui grup de state membre, inițiativele Parlamentului European, cererile Curții de Justiție, recomandările Băncii Centrale Europene sau cererile Băncii Europene de Investiții. Prin Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității şi proporționalității, se consacră două **operațiuni prealabile** în procesul de legiferare la nivelul Uniunii Europene: **consultarea extinsă,** prin care Comisia înainte de a propune un act legislativ, trebuie să aibă în vedere dimensiunea regională şi locală a acțiunilor preconizate şi **avizul motivat,** prin care parlamentele naționale, pot transmite, într-un interval de opt săptămâni, preşedintelui Parlamentului European opinia lor cu privire la respectarea principiului subsidiarității. În acest fel *„parlamentele naționale pot interveni în decursul celor opt săptămâni printr-un aviz motivat, care să dovedească încălcarea principiului subsidiarității"*[4].

---

[1] Precizăm că denumirea inițială a acestora a fost de *avize,* după care a fost înlocuită cu cea de *puncte de vedere.*

[2] Î.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 1923 din 6 aprilie 2012, *apud.* Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată. Legislație, jurisprudență şi doctrină,* ed. a III-a rev. şi ad., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 104.

[3] Exemplu: Protocolul (nr. 1) privind rolul Parlamentelor naționale în Uniunea Europeană; Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiului subsidiarității şi proporționalității; Protocolul (nr. 3) privind statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Protocolul (nr. 19) privind *acquis*-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene; Protocolul (nr. 25) privind extinderea competențelor partajate).

[4] M. Enache, *Rolul Parlamentului în consolidarea democrației subsecvent adoptării Constituției României,* în revista Dreptul nr. 9/2011, pp. 31-32.

Acordul

Această formă procedurală reprezintă *consimțământul pe care îl dă un organ public altui organ, în vederea emiterii de către acesta din urmă a unui anumit act administrativ.*

El reprezintă tot *o manifestare de voință a unei autorități publice determinate de lege, prin care aceasta își exprimă consimțământul la emiterea unui act administrativ de către o altă autoritate publică*[1].

În funcție de momentul în care intervine, acordul poate fi *prealabil, concomitent sau ulterior emiterii/adoptării actului administrativ.* Precizăm că, în practică, acordul și-a pierdut din prezență în fazele concomitente și posterioare ale emiterii actelor administrative, rămânând practic doar un acord prealabil[2].

Acordul vizează astfel un act administrativ, care fie se află în fază de emitere, fie a fost deja emis. Spre exemplu, potrivit art. 9 alin. (1) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, *entitățile publice, prin conducătorii acestora, au obligația de a organiza controlul financiar preventiv propriu.* Exercitarea acestui control se realizează de către un personal, a cărui numire, suspendare, destituire sau schimbare se fac de către conducătorul entității publice, **cu acordul entității publice superioare.** În cazul entităților publice în care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului oricărui fond special, la numire este necesar **acordul Ministerului Finanțelor Publice.** Constatăm că legea condiționează numirea unor persoane în funcția de exercitare a controlului financiar preventiv propriu de **un acord,** care se exercită fie de autoritatea ierarhic superioară, în cazul autorităților publice cu caracter subordonat, fie de Ministerul Finanțelor Publice, în toate cazurile în care se exercită funcția de ordonator principal de credite pentru unul dintre cele trei categorii de bugete enunțate de art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 119/1999.

Credem că pot fi identificate următoarele elemente ale regimului juridic al acordului, indiferent de forma sa:

a) reprezintă o *manifestare de voință cu caracter unilateral* emisă de un organ administrativ;

b) *emiterea lui, atunci când este prealabil, atrage adoptarea unui act administrativ care este rezultatul manifestării de voință a două organe, cel care a emis acordul și cel care a emis actul*[3]. Dubla voință juridică exprimată a determinat calificarea actelor emise în baza lui de către doctrină ca *„acte administrative complexe".* Însă actul rezultat, după cum se atrage atenția în doctrină, formează o singură unitate juridică, ceea ce înseamnă că lipsa acordului afectează validitatea actului[4].

Acte administrative complexe pot fi calificate și acele acte administrative a căror emitere presupune îndeplinirea mai multor formalități procedurale prealabile. Exemplu: anumite autorizații de construcție pentru a căror emitere, potrivit Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare, se impune obținerea unor **acorduri** (spre ex.: acordul de mediu), **certificate** (certificatul de urbanism) și **avize** de la diferite autorități publice (spre ex.: cele care privesc apa, gazele, energia electrică etc.).

---

[1] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.,* p. 135.

[2] R.A. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite, art. cit.,* în RDP nr. 3/2003, p. 93.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 58-59.

[4] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 120 și nota de subsol 208.

c) acordul *nu are ca şi consecinţă obligarea organului administrativ emitent al actului la emiterea acestui act*. El condiţionează numai valabilitatea unui act administrativ, care, în condiţiile în care a fost emis în absenţa sau cu încălcarea acordului, este nul;

d) deşi *condiţionează legalitatea unui act administrativ, acordul, prin el însuşi, nu acoperă viciile de legalitate ale actului administrativ respectiv*[1];

e) acordul *nu produce prin el însuşi efecte juridice*, el condiţionează numai efectele juridice ale actului administrativ pe care îl fundamentează. Avizul nu este, prin el însuşi, un act administrativ, o decizie, de aceea el nu va putea face obiectul unui recurs contencios[2];

f) nefiind act administrativ, *el nu poate forma obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ de sine stătătoare*. El poate fi verificat, sub aspectul legalităţii sale, de către instanţa de contencios administrativ, însă numai în cadrul acţiunii formulate împotriva actului administrativ pe care îl fundamentează. După cum se exprimă un autor, *„Consecinţa practică este aceea că nu pot fi atacate în justiţie, în temeiul legii contenciosului administrativ, decât odată cu actul administrativ"*[3]. Alţi autori consideră că *„(...) dacă se cere anularea acestuia* (a acordului – subl. ns.), *în litigiu calitatea de pârât o va avea autoritatea emitentă a actului, şi nu aceea care şi-a dat acordul"*[4]. În ceea ce ne priveşte, împărtăşim opinia că, determinând un act administrativ complex, şi autorul acordului va avea calitate procesuală pasivă alături de autoritatea emitentă a actului administrativ.

Prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, se prevede **acordul** care este solicitat de beneficiarul unei autorizaţii de construcţii de la vecini, acord care se exprimă în formă autentică şi care, potrivit pct. 2.5.6. din Anexa nr. 1 la lege este necesar doar în următoarele situaţii, enumerate expres şi limitativ: a) construcţii noi, amplasate adiacent construcţiilor existente sau în imediata lor vecinătate, şi numai dacă sunt necesare măsuri de intervenţie pentru protejarea acestora; b) lucrări de construcţii necesare în vederea schimbării destinaţiei în clădiri existente; c) în cazul amplasării de construcţii cu altă destinaţie decât cea a clădirilor învecinate.

Constatăm că prin această lege se instituie procedura **acordului care emană de la persoane fizice, respectiv vecinii viitorului titular al unei autorizaţii de construcţie.**

Aprobarea prealabilă

Este o operaţiune juridică de rang constituţional, ea putând avea, pe lângă **caracterul prealabil,** şi **caracter ulterior.** Art. 92 alin. (2) o consacră în ambele forme ale sale. În ceea ce priveşte primul tip de aprobare, el este reglementat în teza întâia a alin. (2) a art. 92, conform căreia Preşedintele *poate declara, cu* ***aprobarea prealabilă a Parlamentului,*** *mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate.* Dreptul de a exercita o asemenea atribuţie rezultă din rolul Preşedintelui, proclamat prin alin. (1) al art. 92, de ***comandant al forţelor armate şi preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.*** Dreptul Parlamentului de a aproba în prealabil declararea, de către Preşedinte, a mobilizării forţelor armate rezultă din calitatea de *organ*

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 240; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 267.
[2] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 82.
[3] E. Popa, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 120.
[4] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 322.

reprezentativ suprem al poporului român, pe care o are acesta conform art. 61 alin. (1) din Constituție. Aprobarea, în această situație, semnifică încuviințarea, de către Parlament, a măsurii dispusă de Președinte.

Propunerea

Este o operațiune juridică cu caracter prealabil de rang constituțional, fiind prevăzută în mai multe texte ale Legii fundamentale. Ea ne apare, mai întâi, ca o operațiune administrativă prealabilă, care vizează pe Președinte, pe de o parte, și pe prim-ministru sau Guvern, pe de altă parte. Spre exemplu, potrivit art. 85 alin. (2), revocarea sau numirea unor miniștri, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, se face de către Președinte, **la propunerea primului-ministru.** În ceea ce privește semnificația termenului de *propunere,* potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, acțiunea de *a propune* semnifică *„acțiunea de a recomanda, a indica pe cineva pentru un post, într-un grad, într-o misiune"*[1]. Propunerea, în sensul juridic al termenului, reprezintă o operațiune care este conferită în sarcina unui titular determinat de lege, pe care acesta are obligația să o parcurgă, în sensul de a desemna persoana pentru funcția respectivă. Ea nu este lipsită de eficiență juridică, în sensul că nici Președintele nu are dreptul discreționar de a ține sau nu seama de propunere, nici primul-ministru nu poate considera că poate propune pe cine vrea și în ce condiții vrea. De aceea, în doctrină se apreciază, cu deplin temei, că *„Propunerea unui nou membru al Guvernului trebuie, în mod obligatoriu, precedată de anumite consultări și informări reciproce între prim-ministru și Președinte"*[2]. Iar Curtea Constituțională, chemată să tranșeze un conflict juridic de natură constituțională generat de refuzul Președintelui în exercițiu de a da curs unei propuneri formulate de primul-ministru, a statuat într-un sens din care rezultă că **un asemenea drept de refuz din partea Președintelui există, dar el nu poate fi exercitat la nesfârșit, ci doar o singură dată**[3]. Un alt text constituțional este art. 91, conform căruia Președintele României, ***la propunerea Guvernului,*** *acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României în alte state și aprobă înființarea, desființarea, schimbarea rangului misiunilor diplomatice.* Constatăm că textul conține **două operațiuni administrative**: una **prealabilă**, respectiv **propunerea** și alta ulterioară, respectiv **aprobarea.**

Un autor le definește ca reprezentând *acte premergătoare prin care un organ administrativ solicită unui alt organ administrativ împuternicit de lege să ia anumite măsuri*[4]. Acest mod de definire oferă o viziune limitată, de propunere-solicitare, în vreme ce, în opinia noastră, propunerea înseamnă mai mult decât atât. Ea semnifică exprimarea unei opțiuni din partea unui organ public, care poate fi administrativ sau nu, în condițiile legii, cu privire la conținutul unui act administrativ (sau act juridic, în general) pe care urmează să-l emită un alt organ administrativ (sau alt organ public). Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului prevede că *membrii Guvernului* ***pot propune*** *proiecte de hotărâri și de ordonanțe,* și, totodată, *pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de inițiativă*

---

[1] Șt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 800.

[2] *Ibidem,* p. 801.

[3] Decizia nr. 98/2008, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

[4] L. Chiriac, *Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice. Actele administrative. Actele administrativ-jurisdicționale. Contractele administrative, op. cit.,* p. 118.

legislativă a (al – V.V.) *acestuia.* Exercitarea dreptului de a formula **propuneri** se realizează în baza unei metodologii, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului[1].

Reglementarea **propunerii** o regăsim şi în art. 125 alin. (1) coroborat cu 134 alin. (1) din conţinutul cărora rezultă că judecătorii şi procurorii sunt numiţi de către Preşedintele României, prin decret, la **propunerea Consiliului Superior al Magistraturii,** ceea ce atrage inamovibilitatea, cu excepţia celor stagiari. Constatăm că *„Numirea se face de către Preşedintele României, dar exclusiv la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, şi nu a ministrului justiţiei, pentru a evita politizarea actului de înfăptuire a justiţiei"*[2]. Art. 31 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor şi procurorilor[3] prevede **dreptul Preşedintelui, de a refuza, o singură dată, propunerea formulată,** situaţie simetrică regimului remanierii guvernamentale.

§18. Alte operaţiuni prealabile emiterii actului

Acestea pot îmbrăca o varietate de forme, de la **proiecte de acte administrative,** la **propuneri, anchete sociale, alte categorii de anchete, certificate** pentru executarea diferitelor construcţii potrivit Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare[4].

Unele din aceste formalităţi sunt prevăzute în Legea nr. 52/2003[5] privind transparenţa decizională în administraţia publică. Astfel, art. 7 din această lege prevede că autorităţile administraţiei publice au obligaţia **să publice pe site-ul propriu un anunţ privind intenţia de a emite un act administrativ cu caracter normativ,** pe care îl vor **afişa şi la sediul propriu,** într-un spaţiu accesibil publicului şi îl vor **transmite** şi către mass-media centrală sau locală, după caz.

O altă formalitate prealabilă constă **în obligaţia autorităţilor administraţiei publice locale** de a **publica** proiectele de acte normative care cad sub incidenţa Legii nr. 52/2003 (privind transparenţa decizională în administraţia publică) în monitoarele oficiale ale judeţului, respectiv ale sectoarelor Municipiului Bucureşti sau ale oraşelor, dacă au monitoare oficiale proprii[6]. De altfel, **transparenţa** este aşezată, prin art. 8 al Codului administrativ, între *principiile generale aplicabile administraţiei publice.* Ea se regăseşte, mai întâi, în *procesul de elaborare a actelor normative,* şi constă în *obligaţia autorităţilor şi instituţiilor publice de a informa şi de a supune consultării şi*

---

[1] Potrivit art. 26 alin. (2) teza a doua.

[2] V.M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 1229.

[3] Republicată în M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005.

[4] Legea nr. 50/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 163 din 7 august 1991. Ea a fost republicată pentru a doua oară în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, şi modificată ulterior prin O.U.G. nr. 122/2004, Legea nr. 119/2005, Legea nr. 52/2006, Legea nr. 376/2006, Legea nr. 117/2007, Legea nr. 101/2008, O.U.G. nr. 214/2008, O.U.G. nr. 228/2008, Legea nr. 261/2009, O.U.G. nr. 85/2011, Legea nr. 269/2011, O.G. nr. 6/2010, aprobată prin Legea nr. 125/2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 154/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 81/2013, Legea nr. 127/2013, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 22/2014 şi Legea nr. 82/2014.

[5] Publicată iniţial în M. Of. nr. 70 din 3 februarie 2003 şi republicată în M. Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

[6] Pentru o analiză de ansamblu a reglementărilor enunţate, v. I. Imbrescu, *Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecinţă a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G. nr. 75/2003 şi Legii nr. 189/2004 de modificare şi completare a Legii nr. 24/2004,* în RDP nr. 3/2004, pp. 113-127.

dezbaterii publice proiectele de acte normative, şi de a permite accesul cetăţenilor la luarea deciziilor administrative, precum şi la datele şi informaţiile de interes public, în limitele legii. În al doilea rând, ea se reflectă în *dreptul beneficiarilor activităţii administraţiei publice de a obţine informaţii de la acestea,* corelativ cu *obligaţia acestor autorităţi de a le comunica astfel de informaţii, din oficiu sau la cerere.*

Unii autori[1] analizează, în cadrul formelor procedurale prealabile, **sesizarea,** care reprezintă o formă procedurală prealabilă prin care autoritatea administrativă ia cunoştinţă despre o situaţie care impune intervenţia ei, în sensul emiterii sau adoptării unui act sau luării unei alte măsuri, precum şi **propunerea,** pe care am prezentat-o şi noi şi care este un act pregătitor prin care un organ administrativ sesizează un alt organ în vederea adoptării/emiterii unui act administrativ, în sensul recomandării făcute de autorul propunerii.

Apreciem că este necesară analiza, în cadrul operaţiunilor prealabile, a **proiectelor de acte administrative,** care reprezintă variante, asemănătoare sau identice cu actul final şi care se întocmesc de compartimentele de specialitate din cadrul unei autorităţi sau instituţii publice competente să emită sau adopte un act administrativ[2]. Uneori însuşi legiuitorul consacră norme cu privire la modul de redactare a proiectului de act administrativ. Astfel, art. 136 alin. (1) din Codul administrativ prevede că *„Proiectele de hotărâri pot fi propuse de primar, viceprimar, de consilieri locali, sau de cetăţeni. Elaborarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale şi al compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului".* Constatăm că textul conţine prevederi clare cu privire la: **iniţiatorii proiectelor de hotărâri şi elaborarea propriu-zisă a acestora.**

Certificatul de urbanism reprezintă un act de informare, cu caracter obligatoriu, emis pentru aplicarea documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aprobate, prin care autorităţile administraţiei publice locale fac cunoscute solicitantului regimul juridic, tehnic şi economic al imobilelor şi condiţiile şi cerinţele urbanistice necesare în vederea realizării unor investiţii, tranzacţii sau operaţiuni materiale. Deşi, din punct de vedere al dreptului administrativ, certificatul de urbanism nu este un act administrativ, ci un simplu act de informare, în realitatea juridică el are o importanţă deosebită[3]. Reglementarea cu caracter general în materie este reprezentată de Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul[4]. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii[5], republicată, reglementează emiterea acestui certificat, în special în cadrul activităţii de executare a lucrărilor de construcţii.

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ,* Ed. Universităţii „Lucian Blaga", Sibiu, 2007, pp. 409-410.

[2] *Ibidem*, p. 411.

[3] R.A. Moldoveanu, *Certificatul de urbanism, art. cit*, p. 106.

[4] Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, modificată şi completată ulterior prin O.G. nr. 69/2004, Legea nr. 289/2006, O.G. nr. 18/2007, Legea nr. 168/2007, O.G. nr. 27/2008, O.U.G. nr. 10/2009, Legea nr. 183/2009, Legea nr. 242/2009, Legea nr. 345/2009, O.U.G. nr. 7/2011, Legea nr. 162/2011, Legea nr. 221/2011, O.U.G. nr. 81/2011, Legea nr. 219/2012, O.U.G. nr. 85/2012, Legea nr. 190/2013 şi Legea nr. 229/2013.

[5] Republicată pentru a doua oară în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, modificată şi completată ulterior, în mai multe rânduri (O.U.G. nr. 122/2004, Legea nr. 119/2005, Legea nr. 52/2006, Legea nr. 376/2006, Legea nr. 117/2007, Legea nr. 101/2008, O.U.G. nr. 214/2008, O.U.G. nr. 228/2008, Legea nr. 261/2009, O.U.G. nr. 85/2011, Legea nr. 269/2011, O.G. nr. 6/2010, aprobată prin Legea nr. 125/2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 154/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 81/2013, Legea nr. 127/2013, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 22/2014 şi Legea nr. 82/2014).

O operațiune juridică prealabilă care nu este încă legiferată de sine stătător, dar care în practică are o semnificație din ce în ce mai mare este **opinia** solicitată în prealabil de autorul unui act cu privire la fundamentarea actului pe care acesta urmează să-l emită sau adopte. Ea este uneori exprimată prin sintagma **punct de vedere.** Ca regulă, astfel de **opinii** sau **puncte de vedere** se solicită de la departamente de specialitate, cum ar fi cel juridic sau financiar. Ele pot fi cerute astfel în cadrul aceleiaşi autorități sau instituții publice sau pot fi solicitate de o astfel de autoritate sau instituție altor autorități sau instituții publice. Spre exemplu, în vederea stabilirii, prin ordin, a unor categorii de personal contractual sau funcționari publici, pot fi cerute anumite puncte de vedere de la Ministerul Muncii şi, respectiv, de la Agenția Națională a Funcționarilor Publici[1].

În cazul organelor colegiale se întâlnesc proceduri specifice cum ar fi **ordinea de zi, invitația la şedință** sau **convocarea.** Codul administrativ consacră astfel art. 135 **ordinii de zi** a şedințelor consiliului local, prevăzând că aceasta **se aprobă** de consiliul local, la propunerea celui/celor care a/au inițiat convocarea în şedință a organului deliberativ al autonomiei locale. Ca regulă, **ordinea de zi** a şedințelor oricărui organ colegial, inclusiv a consiliului local, **poate fi suplimentată pentru probleme urgente, care nu suportă amânare.** Subliniem această din urmă precizare, pentru considerentul că ordinea de zi are o semnificație deosebită, ea este **trunchiul** pe care se realizează derularea şedinței. De aceea, legiuitorul impune anumite reguli de publicitate a ei, de aducere la cunoştința membrilor organului colegial, pentru ca aceştia să nu participe *„în orb"*, să cunoască din timp problemele care se discută, să-şi pregătească opțiunea de vot. Aceasta reprezintă, în opinia noastră, o caracteristică obligatorie pentru şedințele tuturor organelor colegiale care, din experiența noastră, de regulă nu se respectă în practică. Pentru **convocarea în şedințele consiliului local,** Codul administrativ prevede reguli speciale, în art. 134, în sensul în care aceasta se face **în scris,** cu cel puțin 5 zile înainte de şedințele ordinare şi cel puțin 3 zile înainte de cele extraordinare.

§19. Forme procedurale concomitente adoptării sau emiterii actului administrativ

Aceste forme se întâlnesc cu prioritate la organele colegiale şi ele vizează funcționarea legală şi adoptarea de acte juridice de către aceste autorități publice. Specific acestor forme este faptul că ele se impun a fi respectate chiar în momentul manifestării de voință care produce efecte juridice[2].

Cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru funcționarea valabilă a organului colegial sau *numărul minim de membri prevăzut de lege* în acest scop, cum prevede art. 5 lit. x) din Codul administrativ. Pentru exemplificare, potrivit art. 180 din Codul administrativ, cvorumul şedințelor consiliului județean este reprezentat de *majoritatea consilierilor județeni în funcție.*

---

[1] În activitatea desfăşurată ca membru al Curții de Conturi sau preşedinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici am fost de multe ori în situația de a răspunde la solicitări care vizau formularea unor puncte de vedere sau opinii cu privire la modul de interpretare şi aplicare a unor acte normative.

[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* 1959, p. 131.

Astfel, potrivit art. 67 din Constituție, cele două Camere ale Parlamentului adoptă acte (legi, hotărâri şi moțiuni) în prezența *majorității membrilor lor.* În conformitate cu prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ *„ședințele consiliului local se desfăşoară legal* ***în prezența majorității consilierilor în funcție",*** majoritate care se impune şi pentru desfăşurarea legală a **ședințelor consiliului județean.** Art. 38 din Codul administrativ prevede că hotărârile şi ordonanțele se adoptă în prezența **majorității membrilor Guvernului.**

Majoritatea cerută pentru votarea actului

Are în vedere numărul de voturi impus de lege pentru ca un act al organului colegial să poată fi adoptat. În dezvoltarea acestei semnificații, Codul administrativ o defineşte în art. 5 lit. jj) ca reprezentând *numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condițiile legii.*

Există trei tipuri de majorități[1]:

a) **majoritatea simplă**, care impune pentru adoptarea unui act votul majorității membrilor organului colegial prezenți la şedință. Conform art. 5 lit. mm) din Codul administrativ, ea reprezintă *primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o şedință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului.* Astfel, art. 76 alin. (2) din Constituție prevede că adoptarea legilor ordinare şi a hotărârilor Parlamentului se face cu *majoritatea membrilor prezenți din fiecare Cameră;*

b) **majoritatea absolută**, respectiv majoritatea membrilor care compun organul colegial. Ea reprezintă, în definiția dată de art. 5 lit. kk) din Codul administrativ, *primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcție ai organului colegial.* Art. 76 alin. (1) din Constituție prevede că adoptarea legilor organice şi a regulamentelor Parlamentului se face cu *majoritatea membrilor fiecărei Camere.*

c) **majoritatea calificată** reprezentată de două treimi (sau trei pătrimi) din numărul membrilor care compun organul colegial. Codul administrativ o defineşte în art. 5 lit. ll) ca reprezentând *primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilit prin lege, la totalul membrilor organului stabilit în condițiile legii.* Acest tip de majoritate este, spre exemplu, prevăzut de art. 148 alin. (1) şi 149 alin. (1), potrivit cărora aderarea României la Uniunea Europeană şi la Tratatul Atlanticului de Nord se face cu *majoritate de două treimi din numărul total al deputaților şi senatorilor.*

După cum susțin şi alți autori[2], şi rezultă din cele enunțate mai sus, distincția între cele două tipuri de majorități este aceea că dacă una priveşte întrunirea legală a organului colegial, cealaltă, raportată la prima, este impusă pentru ca un act administrativ să poată fi adoptat în mod valabil. Este, aşadar, necesar a nu se face confuzie între *quorum* şi *majoritate*, întrucât primul se referă la numărul de membri necesar ca un organ să lucreze valabil, iar cel de-al doilea se referă la numărul de voturi necesare ca un act să fie legal adoptat[3]. Consensul reprezintă o procedură care impune exprimarea voinței tuturor membrilor organului colegial. Spre exemplu, art. 38 din Codul administrativ prevede că: *„(...) Hotărârile şi ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se întruneşte consensul, hotărăşte primul-ministru".*

---

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția comentată şi adnotată*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 285; R. N. Petrescu, *op. cit.*, p. 303.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 303.

[3] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.*, p. 139.

Regula semnării şi contrasemnării actului

Ne-am mai referit la aceste proceduri cu ocazia analizei formei actului administrativ, astfel încât nu vom insista prea mult asupra acestei probleme. Ambele proceduri au o consacrare constituțională, fiind prevăzute de art. 108 pentru actele Guvernului şi de art. 100 pentru actele Preşedintelui.

Dacă semnarea unui act administrativ este o operațiune care este efectuată de organul de la care actul emană, contrasemnarea reprezintă operațiunea prin care un alt organ administrativ sau o structură din interiorul acestuia îşi depune semnătura pe actul administrativ, după semnătura organului emitent, în semn de acord şi asumare a executării ori de confirmare a legalității actului administrativ respectiv[1].

Astfel, decretele Preşedintelui, din punct de vedere al acestor două modalități procedurale, sunt de două categorii:

a) decrete care sunt semnate numai de către Preşedinte;

b) decrete care sunt semnate de către Preşedinte şi sunt contrasemnate de către primul-ministru.

Hotărârile şi ordonanțele Guvernului sunt supuse în totalitate regulii semnării lor de către primul-ministru şi contrasemnării de către **miniştrii care au obligația punerii lor în executare**[2] [art. 108 alin. (4) din Constituție]. Hotărârile consiliului local, potrivit art. 140 din Codul administrativ, se **contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al unității administrativ-teritoriale.** Aceeaşi regulă este aplicabilă şi pentru hotărârile consiliului județean.

Actele autorităților administrației publice locale poartă întotdeauna semnătura preşedintelui de şedință sau, în cazul în care acesta refuză, a unui număr de 2 consilieri locali dintre cei care au participat la şedință, conform art. 140 alin. (2) din Codul administrativ, după caz, a preşedintelui consiliului județean şi contrasemnătura, pentru legalitate, a secretarului general al unității administrativ-teritoriale[3]. Prin art. 140 din acelaşi act normativ se instituie *„un drept, dar şi o obligație pentru secretarul de unitate administrativ-teritorială,* – devenit secretar general prin Codul administrativ – *de a nu contrasemna hotărârea de consiliu local în situația în care o consideră ilegală"*[4]. În mod corespunzător, dispozițiile primarului şi ale preşedintelui consiliului județean sunt contrasemnate de către secretarul general al unității administrativ-teritoriale.

Obligația încheierii unei minute

Potrivit prevederilor Legii nr. 52/2003, punctele de vedere exprimate cu ocazia desfăşurării şedințelor autorităților administrației publice locale se consemnează într-o minută, care va include şi votul fiecărui membru, cu excepția cazului în care s-a hotărât ca votul să fie secret.

---

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 56.

[2] Exemplu H.G. nr. 859/2014 privind aprobarea Strategiei guvernamentale pentru dezvoltarea întreprinderilor mici şi mijlocii şi îmbunătățirea mediului de afaceri din România – orizont 2020, publicată în M. Of. nr. 743 din 13 octombrie 2014, este contrasemnată de ministrul economiei, ministrul delegat pentru întreprinderilor mici şi mijlocii, secretarul general al Guvernului, ministrul finanțelor publice, ministrul delegat pentru buget, ministrul delegat pentru învățământ superior, cercetare ştiințifică şi dezvoltare tehnologică, ministrul educației naționale, ministrul muncii familiei şi protecției sociale şi persoanelor vârstnice şi ministrul pentru societatea informațională.

[3] Denumirea de *secretar general al unității administrativ-teritoriale* a înlocuit-o, potrivit Codului administrativ, pe cea de *secretar al unității administrativ-teritoriale* care era utilizată anterior.

[4] M.-C. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a II-a, pp. 219-220.

Motivarea am analizat-o deja atunci când am abordat **forma actului administrativ,** astfel că nu vom insista asupra ei. Vom adăuga numai faptul că, deşi o lungă perioadă de timp s-a considerat că autoritățile nu sunt ținute să-şi motiveze actul decât dacă legea le obligă expres, din ce în ce mai mult se recunoaşte nevoia de a se proceda la motivare, ca o condiție de legalitate a actelor administrative[1].

O decizie este motivată, după cum mărturisea Bernard Pacteau, atunci când enunță motivele de fapt şi de drept pentru care autorul său a considerat-o justificată[2]. Ea reprezintă o condiție de legalitate externă a actului, care face obiectul unei aprecieri *in concreto,* după natura acestuia şi contextul adoptării sale[3].

Semnificația **motivării** a fost relevată şi în jurisprudența Înaltei Curți de Casație şi Justiție, care a statuat că *„motivarea actului administrativ este esențială pentru exercitarea controlului de legalitate pe care îl înfăptuieşte instanța de judecată. Simpla indicare a unor texte legale nu satisface imperativul motivării, în contextul în care examinarea legalității actului nu se realizează doar formal (...), ci şi din punct de vedere al oportunității adoptării soluției legislative respective, în cadrul marjei de apreciere de care beneficiază autoritățile publice"*[4].

Trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative şi a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere, potrivit art. 31 din Legea nr. 24/2000, la *cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază şi finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmărite, implicațiile asupra reglementării în vigoare* şi *fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului.* În cazul actelor individuale, motivarea se referă, în principal, la cauzele de fapt şi de drept care au impus adoptarea actului. Motivarea survine astfel ca o consecință a exigenței ca fiecare act administrativ, cu caracter normativ sau individual, să aibă o cauză, un motiv, care poate să fie de fapt sau de drept[5], motivul de fapt constând în condițiile necesare ca autoritatea publică să poată emite actul, în timp ce motivul de drept constă în normele legale pe care se bazează autoritatea în emiterea actului administrativ. Din această perspectivă, utilitatea motivării actului administrativ se relevă sub mai multe aspecte: prin motivare are loc o explicare a actului şi în acest fel se previn posibile conflicte între administrație şi uzagerii serviciilor pe care aceasta le prestează; obligă administrația să se călăuzească, în acțiunile sale, după normele legale; motivarea permite un control mai riguros din partea tuturor titularilor dreptului de a controla, indiferent că este vorba despre superiorul ierarhic, opinia publică, instanța de judecată sau alt titular[6]. Atragem atenția asupra unei practici deficitare, în opinia noastră, în sensul că se invocă un act în integralitatea sa şi nu prevederile din actul normativ care au aplicabilitate în emiterea sau adoptarea unui act administrativ.

---

[1] R.A. Lazăr, *art. cit,* în RDP nr. 3/2003, pp. 95-96.

[2] B. Pacteau, *Les juges de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif,* LGDJ, Paris, 1977, p. 45.

[3] L. Vişan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat,* în RDP nr. 4/2005, p. 26.

[4] Î.C.C.J., Decizia nr. 2276 din 20 aprilie 2010.

[5] A. Negoiță, *Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992, p. 43.

[6] E. Albu, *Motivarea actelor administrative-garanție a dreptului la o bună administrație (administrare),* în RDP nr. 4/2010, p. 52.

Conform concepției exprimată de Şcoala franceză, pe care o împărtăşim, obligația de motivare satisface trei exigențe:

a) **exigențele democrației,** în sensul că administrația prezintă administraților rațiunile pentru care a acționat într-un anumit fel;

b) **exigențele unei bune administrări,** deoarece obligația de motivare impune administrației să examineze atent şi să fundamenteze riguros deciziile pe care le ia;

c) **exigențele unui bun control asupra administrației,** deoarece cunoaşterea motivelor pentru care administrația a acționat într-un anumit fel permite celor administrați să hotărască dacă exercită sau nu o cale de atac, judecătorului administrativ îi uşurează munca în procesul de soluționare a unor eventuale litigii şi poate fi folosită şi de alte autorități publice cu atribuții de conducere cum ar fi: Mediatorul public (corespondentul Avocatului Poporului) sau Curtea de Conturi[1].

În virtutea acestor rațiuni, în Franța, printr-o lege din 17 ianuarie 1986 s-a impus motivarea unor acte administrative, cum ar fi *deciziile individuale nefavorabile* sau *cele care derogă de la regulile generale stabilite printr-o lege sau regulament.* Pe cale pretoriană, în această țară s-au recunoscut anumite acte administrative care trebuie motivate, cum ar fi *cele de poliție administrativă, autorizațiile care impun condiții restrictive* sau *cele de retragere a unor decizii anterioare creatoare de drepturi*[2].

Uneori, obligația de **motivare** a unui act administrativ sau a unei operațiuni administrative rezultă, în sistemul românesc şi nu numai, chiar din textul legii. Ca exemplu de impunere a motivării unui act administrativ, invocăm art. 152 alin. (5) din Codul administrativ, care prevede că *schimbarea din funcție a viceprimarului se poate face de către consiliul local, prin hotărâre adoptată* ***cu votul a două treimi din numărul consilierilor în funcție,*** *la* ***propunerea motivată*** *a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție.* Constatăm că textul conține o înşiruire de acte juridice şi operațiuni administrative, respectiv ***hotărârea*** *de consiliu local,* ***majoritatea calificată*** *de două treimi din numărul consilierilor în funcție,* ***propunerea şi motivarea.***

Alte exemple le regăsim în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor[3]. Astfel, art. 33 alin. (11) prevede că *„Preşedintele României poate refuza o singură dată numirea judecătorilor şi procurorilor prevăzuți la alin. (1). Refuzul* ***motivat*** *se comunică de îndată Consiliului Superior al Magistraturii* (subl. ns.)*".* Constatăm că **legea impune motivarea refuzului.** Alin. (12) face şi el referire la **motivare**, ca operațiune juridică impusă, de această dată, *Consiliului Superior al Magistraturii.* Textul prevede că *„În situația în care Consiliul Superior al Magistraturii susține propunerea inițială,* ***are obligația să motiveze opțiunea*** *şi să o comunice de îndată Preşedintelui României* (subl. ns. – V.V.)*".* Un alt caz de **refuz motivat al Preşedintelui României** îl regăsim în art. 53 alin. (2) din acelaşi act normativ, conform căruia *„Preşedintele României nu poate refuza numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1)*[4] *decât* ***motivat,*** *aducând la cunoştința Consiliului Superior al Magistraturii motivele refuzului* (subl. ns.). O dispoziție similară este prevăzută la art. 55 alin. (4) din Legea nr. 303/2004 în ceea ce priveşte refuzul Preşedintelui României de a numi în funcțiile de *procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, prim-adjunctul şi adjunctul acestuia, procurorul general al*

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome I, 15ème édition, 2015, p. 1131.

[2] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème édition, pp. 135-136.

[3] Republicată în M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005.

[4] Este vorba despre funcțiile de *preşedinte, vicepreşedinte şi preşedinți de secții ai Înaltei Curți de Casație şi Justiție.*

Direcției Naționale Anticorupție[1]. Interesul normei consistă în faptul că ea prevede că **Președintele este obligat să aducă la cunoștința publicului motivele refuzului.** Constatăm că **dacă motivele refuzului, în situațiile anterioare, erau aduse la cunoștința Consiliului Superior al Magistraturii,** de astă dată **ele trebuie aduse la cunoștința publicului.** Soluția este legitimată, credem noi, de semnificația funcțiilor și a instituțiilor unde urmează să fie exercitate și se pune problema dacă ele pot cuprinde și aspecte de neoportunitate, nu doar de nelegalitate. Este o problemă interesantă și sensibilă, în egală măsură și este dificil de formulat un răspuns tranșant. Ne mulțumim să o punem în dezbatere, anticipând că ea va stârni interesul teoreticienilor, practicienilor, dar și al guvernanților[2].

În fine, atragem atenția că **textele legale invocate asociază refuzului motivat, *comunicarea* lui către subiectele de drept pe care le-am precizat anterior.**

În ceea ce privește motivarea unor operațiuni administrative, indiferent de momentul în care intervin, aceasta este impusă uneori de actele normative. Spre exemplu, conform art. 7 alin. (2) din Regulamentul din 7 martie 2012 de organizare și funcționare a Curții Constituționale, *„Corpul magistraților asistenți se întrunește în ședințe de lucru la convocarea prim-magistratului asistent sau la cererea scrisă **și motivată** a cel puțin 2 magistrați asistenți-șefi sau a cel puțin 1/3 din numărul magistraților asistenți aflați în activitate".*

În virtutea acestor argumente, conchidem prin a ne ralia tezelor exprimate de Instanța Supremă[3] și împărtășite și de alți autori, în sensul că *„motivarea reprezintă o condiție generală, aplicabilă oricărui act administrativ",* ea constituind *„o condiție de legalitate a actului, care face obiectul unei aprecieri* în concreto, *după natura acestuia și contextul adoptării sale"*[4].

§20. Forme procedurale ulterioare emiterii actului

De unele din aceste forme procedurale se leagă **momentul producerii de efecte juridice** de către actele administrative.

Astfel, **comunicarea** este operațiunea procedurală care vizează **actele administrative cu caracter individual,** care produc efecte juridice din momentul comunicării

---

[1] Legea se referă la *Parchetul Național Anticorupție,* denumire care a fost schimbată în *Direcția Națională Anticorupție.* Ne-am îngăduit să actualizăm denumirea pentru că, din păcate, în conținutul multor acte normative nu au fost aduse actualizările impuse de modificările legislative, cu atât mai mult cu cât legislația s-a modificat, s-a republicat, ceea ce ne determină să atragem atenția asupra necesității de a se asuma o asemenea atribuție și a se realiza efectiv. Organul competent să o facă este, în opinia noastră, Consiliul Legislativ.

[2] Problema este cu atât mai interesantă cu cât, la data la care scriem această parte a volumului, se poartă ample discuții la nivelul mediatic și public, cu privire la situația privind justiția, în general și unele dintre autoritățile publice care se circumscriu acesteia și care aparțin categoriilor enunțate anterior, în particular. S-au conturat deja poziții diametral opuse, exprimate de Președintele României, pe de o parte, de mass-media, pe de altă parte, care nici ea nu este unitară, precum și de anumite autorități publice și forțe politice, inclusiv societatea civilă. Problema a fost tranșată prin Decizia Curții Constituționale nr. 358/2018, publicată în M. Of. 473 din 7 iunie 2018, prin care s-a soluționat conflictul juridic de natură constituțională dintre Președintele României și ministrul justiției, care, la rândul ei, generează abordări pro și contra.

[3] Î.C.C.J. (S.C.A.F.), în Decizia nr. 3550/2012, comentată de R.N. Petrescu, *Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni și dispoziții din dreptul administrativ,* în RDP nr. 4/2016, p. 95.

[4] R.N. Petrescu, *Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni și dispoziții din dreptul administrativ, art. cit.,* p. 95.

lor celor interesaţi. Doctrina o defineşte ca fiind *operaţiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoştinţă celui interesat un act administrativ, fie prin predare directă acestuia, fie prin afişare la domiciliul sau sediul lui, sau prin alte mijloace*[1].

Comunicarea reprezintă o operaţiune administrativă ulterioară emiterii sau adoptării unui act administrativ care poate viza şi alte subiecte de drept decât destinatarii actului. Astfel, potrivit art. 157 alin. (1) din Codul administrativ, *„Secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică actele administrative prevăzute la art. 196 alin. (1)* (hotărârile consiliului local şi ale celui judeţean şi dispoziţiile primarului şi ale preşedintelui consiliului judeţean – V.V.) *prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii.* În continuare, textul prevede că *hotărârile consiliului local se comunică şi primarului* [alin. (2)]. Constatăm că textul impune secretarului general al comunei, oraşului (municipiului, sectorului municipiului Bucureşti) **să comunice** hotărârile consiliului local **primarului** care, în calitatea lui de organ executiv, le pune în executare şi **prefectului, care exercită controlul de legalitate asupra lor.** Aceeaşi **obligaţie de comunicare** revine secretarului general şi în ceea ce priveşte **dispoziţiile primarului,** pe care le comunică **prefectului,** potrivit art. 68, **hotărârile consiliului judeţean, pe care le comunică preşedintelui consiliului judeţean,** ca organ executiv şi **prefectului,** ca organ de tutelă administrativă. Codul administrativ aduce reglementări suplimentare în ceea ce priveşte **procedura comunicării,** după cum urmează:

- se realizează **însoţită de eventualele obiecţii motivate cu privire la legalitatea actului;**
- se face **în scris;**
- se **înregistrează într-un registru special** destinat acestui scop.

Pe lângă **comunicare,** actele consiliilor locale şi judeţene sunt supuse şi **aducerii la cunoştinţă publică, potrivit art. 197 alin. (4)** şi se publică în format electronic [art. 197 alin. (5)].

Publicarea vizează, de regulă, **actele administrative cu caracter normativ,** dar şi **unele acte cu caracter individual.** Ea este definită în doctrină ca reprezentând *operaţiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoştinţa cetăţenilor fie prin imprimare, fie prin afişare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă*[2].

Spre exemplu: hotărârile Guvernului, care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual[3], se supun obligatoriu publicării, în caz contrar intervenind sancţiunea evocată pentru decrete şi ordonanţe, respectiv **inexistenţa.**

Constituţia admite totuşi o excepţie de la regulă, este vorba de hotărârile cu caracter militar, care nu se publică în Monitorul Oficial, ele se comunică numai instituţiilor interesate. Art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, prevede că, în vederea intrării lor în vigoare, legile, ordonanţele şi hotărârile Guvernului, actele normative ale autorităţilor administraţiei centrale de specialitate, subordonate sau autonome, **se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.** Ordinele prefectului **se publică** şi ele în

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 306.
[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* p. 135.
[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 61-63.

monitoarele oficiale ale județelor, potrivit art. 55 alin. (2) din Regulamentul[1] aprobat prin H.G. nr. 561/2009. Deciziile emise de primul-ministru *se publică în Monitorul Oficial, Partea I. Nepublicarea atrage* ***inexistența deciziilor.***

O altă dispoziție constituțională care obligă la publicarea unui act administrativ este art. 100, referitor la decretele Președintelui, care, în cazul nepublicării, sunt inexistente. Am analizat, în volumul I, regimul juridic al acestora și am semnalat disputa existentă în doctrină cu privire la posibilitatea ca acestea să aibă și caracter normativ, pe lângă caracterul individual, care este unanim acceptat. Curtea Constituțională a tranșat, prin Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014[2] această problemă, statuând astfel: *„32. Actele juridice ale Președintelui României, adoptate în exercitarea atribuțiilor mandatului constituțional, sunt decretele prezidențiale. Aceste acte sunt manifestări unilaterale de voință, realizate în scopul de a produce efecte juridice, și* ***pot avea caracter individual sau normativ*** (subl. ns.). Constatăm instituirea prin Constituție a obligației publicării unor acte administrative, indiferent de caracterul normativ sau individual al lor.

Uneori, legiuitorul folosește sintagma de *aducere la cunoștința publică.* Astfel, art. 198 din Codul administrativ prevede că *hotărârile și dispozițiile cu caracter normativ devin obligatorii de la* ***data aducerii lor la cunoștința publică*** (cele normative), iar cele individuale după *ce au fost comunicate persoanelor cărora se adresează, de la acea dată* [art. 199 alin. (1) și (2)], *în termen de cel mult 5 zile de la data comunicării către prefect.*

Potrivit Legii nr. 52/2003, minuta care se încheie în timpul ședinței publice a autorității administrației publice locale **se afișează** la sediul acesteia și se publică pe site-ul propriu. Afișajul este utilizat, cu precădere, în cazul actelor adoptate sau emise de organele administrației publice locale și reprezintă *o modalitate de publicitate frecventă,* el realizându-se la panourile organizate la nivelul primăriilor, care trebuie amplasate într-un loc vizibil din exterior[3]. În dreptul francez se subliniază faptul că afișajul trebuie să reprezinte și o măsură complementară comunicării sau notificării anumitor acte individuale care *sunt susceptibile de a leza interesele altor administrați apropiați destinatarului actului individual.* Se exemplifică prin permisele sau autorizațiile de construire, care trebuie să facă obiectul unui afișaj chiar la locul unde se realizează construcția[4].

Aprobarea ulterioară reprezintă exprimarea unui acord, a unei încuviințări de către un organ public, cu privire la emiterea unui act administrativ de către un alt organ aflat în subordonarea ierarhică a primului, fără de care actul administrativ nu ar produce efecte juridice, conform legii[5]. Ea poate fi **expresă** sau **tacită,** aceasta din urmă fiind reglementată printr-un act normativ cadru, reprezentat de O.U.G. nr. 27/2003[6]. În filozofia sa, aprobarea tacită dă substanță principiului de drept cuprins în adagiul latin *qui tacit, consentire potest.* Astfel, tăcerea administrației la cererile prin care se

---

[1] Regulament privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

[2] Publicată în M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014.

[3] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 103.

[4] X. Braud, *Cours de droit administratif général, op. cit.,* 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 105.

[5] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op cit.,* 1959, p. 137. R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 327.

[6] Publicată în M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 486/2003, publicată în M. Of. nr. 827 din 22 noiembrie 2003.

solicită anumite acte administrative, respectiv autorizații pentru desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii are semnificația aprobării tacite, cu excepția anumitor categorii de autorizații pe care O.U.G. nr. 27/2003 sau alte acte normative le sustrag acestei proceduri.

Aprobarea reprezintă o operațiune care poate avea, pe lângă caracterul ulterior, şi caracter prealabil. Cum am precizat deja cu ocazia analizei formalităților prealabile, ea reprezintă o operațiune de rang constituțional, fiind prevăzută de art. 92 alin. (2) teza a doua, conform căruia, în cazuri excepționale, Preşedintele poate declara mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate şi ***supune ulterior aprobării Parlamentului*** măsura dispusă. Precizăm astfel, că **aprobarea nu presupune, în mod obligatoriu, existența unor raporturi de subordonare ierarhică între cel care o solicită şi cel care o acordă.** Este neîndoielnic faptul că între Preşedinte şi Parlament nu există astfel de raporturi. Mai mult chiar, Preşedintele nici măcar nu se află sub control parlamentar, aşa cum se întâmplă cu Guvernul. Obligația Preşedintelui de a cere aprobarea Parlamentului, prealabilă sau ulterioară, rezultă din rolul constituțional pe care îl au cele două autorități publice, conform art. 61 alin. (1) din Constituție[1].

Un alt text constituțional care consacră aprobarea ulterioară este art. 91 alin. (2), conform căruia Preşedintele României, *la propunerea Guvernului, **aprobă** înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice* ale României în alte state.

Încuviințarea unor măsuri este tot o operațiune ulterioară de rang constituțional, prevăzută de art. 93 alin. (1), conform căruia Preşedintele, după ce a instituit, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, *solicită Parlamentului **încuviințarea măsurii adoptate,** în termen de cel mult 5 zile de la luarea acesteia.* Măsura respectivă *„(...) se instituie de către Preşedintele României, prin decret contrasemnat de prim-ministru şi se publică de îndată în Monitorul Oficial al României"*[2]. Ea trebuie **încuviințată de către Parlament,** într-un termen cât se poate de „rezonabil" şi urgent, datorită situației speciale care a determinat instituirea măsurii respective. Formula utilizată de legiuitorul constituant de *încuviințarea unor măsuri,* relevă, în ultimă instanță, tot o formă de aprobare, **a-şi exprima voința favorabilă cu privire la măsura luată.**

Ratificarea este o procedură care în prezent este utilizată pentru tratatele internaționale, Constituția prevăzând-o în mai multe articole, dintre care menționăm: art. 11 şi 91. Astfel, art. 11 alin. (2) prevede că *tratatele **ratificate** de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.* Prin **ratificare** se înțelege *„modalitatea de exprimare a consimțământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat, prin adoptarea unei legi de ratificare de către Parlament sau, în condițiile legii, de către alt organ abilitat"*[3]. Tratatul internațional, cum am precizat în primul volum al prezentei lucrări[4], poate constitui un izvor al dreptului administrativ, atunci când prin dispozițiile sale, vizează instituții aparținând acestei ramuri de drept.

---

[1] Reamintim că potrivit acestui text: *„Parlamentul este organul reprezentativ al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a țării".*

[2] Şt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 871.

[3] Şt. Deaconu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 854.

[4] În partea consacrată izvoarelor dreptului administrativ.

Confirmarea este o operațiune juridică ulterioară emiterii sau adoptării unui act administrativ, care este utilizată în practică şi reflectată în legislație, doctrină şi jurisprudență în mai multe sensuri.

Într-un *prim sens,* prin confirmare se urmăreşte să se valideze, de către un organ administrativ legalitatea unui act administrativ propriu asupra căruia planează anumite vicii de legalitate sau un act inferior. În acest caz, ea se realizează printr-un act administrativ de sine stătător care, împreună cu actul care este confirmat, generează *actul administrativ complex.* Această operațiune mai este denumită în doctrină şi *confirmarea propriu-zisă*[1].

Într-o a *doua accepțiune,* prin confirmare se înțelege aducerea la cunoştință, de către un organ administrativ, a faptului că înțelege să-şi mențină un act emis anterior. În acest caz, confirmarea nu se realizează printr-un act administrativ, ci printr-o operațiune administrativă, o informare, o comunicare cu privire la menținerea unui anumit act[2]. Ea este denumită şi *confirmare improprie,* autorul citat anterior exemplificând cu răspunsul formulat de un organ al administrației publice locale, la solicitarea prefectului, că actul vizat de solicitare este legal[3].

Într-o a *treia accepțiune,* prin confirmare, denumită şi *aprobativă,* se înțelege încuviințarea dată de un organ ierarhic superior, care condiționează punerea în executare a actului administrativ emis sau adoptat de un organ inferior, ceea ce înseamnă că, în absența ei, respectivul act nu ar putea fi pus în executare[4]. Acest tip de confirmare se regăseşte în procedura de obținere a titlului de doctor într-un anumit domeniu, în care intervine comisia de susținere publică a tezei de doctorat, confirmarea de către Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor şi Certificatelor Universitare (C.N.A.D.C.U.), care confirmă hotărârea Comisiei şi în final, ordinul ministrului învățământului. Ea se regăseşte şi în procedura de abilitare a cadrelor didactice pentru conducerea de doctorat.

§21. Forța juridică a actelor administrative

Noțiunea de forță juridică evocă aptitudinea pe care o are un act juridic de a produce efecte juridice şi regimul juridic al efectelor pe care acesta le produce.

Actul administrativ este definit în mod constant de doctrină ca reprezentând *forma juridică principală de activitate a administrației publice.* Legea nr. 554/2004 îl defineşte, în mod expres, ca fiind ***actul unilateral*** care poate avea caracter normativ sau individual şi care *dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice.*

Prin aceste formulări, *actul administrativ este plasat în categoria actelor juridice, el fiind deci* ***un tip de act juridic.***

Specific actelor juridice este faptul că ele *reprezintă manifestări de voință făcute cu scopul de a modifica realitatea juridică existentă, acest lucru realizându-se prin* ***naşterea, modificarea sau stingerea de efecte juridice.***

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, p. 419.

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* 2016, p. 101.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, p. 419.

[4] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 334 şi nota de subsol 3; I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, p. 419.

Problema forței juridice a actelor administrative mai este analizată în doctrină şi sub titulatura **eficiența actelor administrative**[1].

Ceea ce fundamentează forța juridică a efectelor pe care le produc actele administrative este *prezumția că ele au fost emise cu respectarea tuturor condițiilor impuse de lege, în accepțiunea lato sensu, pentru emiterea lui şi care îmbracă trei forme*[2]:

a) prezumția de legalitate[3], prin care este subînțeleasă condiția actului administrativ de a corespunde Constituției, legii şi actelor juridice emise în baza legii. Este o *prezumție relativă,* o prezumție *iuris tantum,* care se află la baza regimului juridic al actului administrativ, caracterul ei relativ rezultând din faptul că ea poate fi răsturnată în cazul în care actul administrativ a fost atacat în fața instanțelor de contencios administrativ, iar acestea constată nelegalitatea lui[4]. Dacă regula o reprezintă caracterul relativ al prezumției de legalitate, există şi situații în care aceasta are caracter *absolut,* exemplificându-se, în doctrină cazul acelor acte administrative care sunt sustrase controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti[5].

Astfel, într-o valoroasă lucrare se arată că *„principiul legalității administrației este considerat ca* ***pilon esențial al statului de drept*** *şi, împreună cu separarea structurală a puterii statale în trei puteri,* ***trebuie să garanteze libertatea cetățeanului împotriva impunerii fără limite a executivului"***[6].

Prezumția de legalitate, în doctrină, *indică fundamentul şi justificarea obligației de supunere imediată față de lege a actelor administrative în statul de drept*[7].

În jurisprudența Curții Constituționale s-au fundamentat conceptele de *constituționalitate intrinsecă,* atunci când sunt vizate încălcări ale Legii fundamentale prin conținutul actului şi *constituționalitate extrinsecă,* atunci când încălcările aduse Constituției vizează forma şi procedura de adoptare a unui act juridic care intră în competența instanței de contencios constituțional. Considerăm că cele două sintagme pot fi extinse şi în ceea ce priveşte legalitatea actelor administrative, astfel încât să putem vorbi despre o *legalitate intrinsecă,* prin care se evocă legalitatea actului sub aspectul conținutului său şi o *legalitate extrinsecă,* prin care se evocă conformitatea cu legea a aspectelor de formă şi de procedură în emiterea sau adoptarea unui act administrativ. Un autor diferențiază, într-o viziune similară, *legalitatea externă,* care semnifică *„ambalajul"* în care actul este *„servit"* particularului, respectiv *„condițiile de formă şi de procedură"* şi *legalitatea internă,* care presupune *„o analiză asupra obiectului şi conținutului acestuia"*[8].

În doctrina franceză, prezumția de legalitate este evocată, după expresia lui Maurice Hauriou, ca reprezentând *„autoritate de lucru decis"*[9], inspirată din *autoritatea*

---

[1] I. Iovănaş, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 52.

[2] *Idem*, pp. 61-63.

[3] Autorii francezi o denumesc *„prezumția de conformitate cu dreptul"* – J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 107.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, p. 52.

[5] D. Brezoianu, *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 76.

[6] J. Ziller, *Droit administratif européen,* Office des publications officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, vol. I, p. 219.

[7] D. Pasăre, *Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare şi jurisprudențiale franceze şi comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc,* în RDP nr. 1/2006, p. 35.

[8] O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 224.

[9] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit,* p. 258.

de lucru judecat a hotărârilor judecătorești. Această prezumție de legalitate sau *autoritate de lucru decis,* conform dreptului francez, permite ca *orice decizie administrativă să fie introdusă în ordinea juridică, fără a i se verifica regularitatea sa*[1].

b) prezumția de autenticitate, care evocă acea trăsătură care prezumă *condiția actului administrativ de a fi emis de organul menționat prin forma sa exterioară, și anume ștampilă, antet, semnături etc.*

c) prezumția de veridicitate, potrivit căreia actul administrativ *este prezumat a corespunde adevărului.*

Din aceste trei prezumții care fundamentează forța efectelor unui act administrativ, desprindem concluzia că actul respectiv se impune subiectelor de drept care sunt în egală măsură obligate să-l respecte sau să-l execute.

Cum s-a subliniat de mai multe ori în literatura de specialitate[2], cele două categorii de obligații nu se confundă, distincția dintre ele fiind atrasă de consecințele juridice și de subiectele de drept care cad sub incidența lor.

Obligația de respectare este o obligație de *a nu face* și ea *vizează orice subiect de drept, nu doar pe cel sau cei care sunt însărcinați cu punerea în executare a actului respectiv, sfera acestora fiind astfel mai mare decât a celor care au misiunea executării actului.*

Obligația de executare este o obligație de *a face* și *privește acele subiecte de drept care au obligația punerii în executare a actului administrativ*. Ca regulă, ea se întinde asupra mai multor subiecte de drept, nu a unuia singur, iar atunci când actul administrativ are caracter *normativ,* ea se întinde asupra tuturor subiectelor de drept care pot intra sub incidența actului cât timp acesta va fi în vigoare. În cazul actelor administrative cu caracter *individual,* executarea vizează destinatarul sau destinatarii actului[3]. Caracterul executoriu al unui act sau decizii administrative semnifică, conform doctrinei franceze, faptul că *„administrația poate să asigure executarea acesteia* manu militari[4].

În dreptul civil se consideră că această obligație poate fi de **executare unică** (spre exemplu – predarea unui bun) sau de **executare succesivă,** la diferite intervale de timp (spre exemplu – medicul care îngrijește pacientul[5]).

Forța juridică a actului administrativ este condiționată de mai multe elemente:

a) *locul organului emitent* în sistemul organelor administrației publice. Ca regulă, *ierarhia stabilită între reglementări urmează pe cea a autorilor lor*[6]. Aceeași judecată de valoare se poate face și în ceea ce privește actele administrative, ierarhia acestora, forța lor juridică, fiind determinată de ierarhia statutului autorităților de la care emană;

b) *natura organului emitent*, din punct de vedere al caracterului și competenței sale materiale și teritoriale;

c) *categoria de act*, respectiv un act cu caracter individual sau cu caracter normativ.

Ca o consecință a forței juridice a actelor administrative și ca o particularitate a acestora, în același timp, regăsim regula *executării din oficiu a actelor*, cunoscută și sub denumirea de *principiul executio ex officio*. Acest principiu își află legitimitatea, pe

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1, 15-ème édition, 2015, p. 1171.

[2] R. Ionescu, *Curs de drept administrativ,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 260.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, 2017, p. 54.

[4] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1, 2015, p. 503.

[5] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor în reglementarea NCC,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București 2014, p. 24.

[6] S. Velley, *Droit administratif, op. cit.,* 14-ème édition, 2017-2018, p. 220.

de o parte, în faptul că **actul administrativ este emis în regim de putere publică**, iar, pe de altă parte, în **caracterul obligatoriu** al efectelor pe care le produce.

Pentru a se putea face apel la forța de constrângere a statului, trebuie ca un act juridic să fie executoriu, ceea ce impune *învestirea lui cu forță juridică executorie.*

În cazul actelor administrative, o asemenea operațiune nu se mai impune, pentru că *actul însuşi este titlul executoriu.*

Aceasta înseamnă că *se poate trece la executarea actului administrativ direct în baza lui, fără a mai fi necesară învestirea lui cu forță juridică executorie, actul însuşi fiind un titlu executoriu*[1].

Regula **executării din oficiu** deosebeşte astfel actele administrative de cele civile, care pentru a fi executate au nevoie de un titlu executor. Atunci când obligația rezultată din act nu e îndeplinită de bună voie, cel îndreptățit a pretinde executarea acelei obligații poate cere intervenția forței de constrângere a statului direct în baza actului respectiv, fără a fi nevoie de învestirea actului cu titlu executor[2].

În doctrina franceză actuală se susține că acest caracter executoriu reprezintă *„după formula consacrată prin decizia Huglo din 2 iulie 1982,* ***regula fundamentală a dreptului public***"[3].

§22. Efectele actelor administrative

Efectele actului administrativ semnifică acele **consecințe** pe care actul le produce, modificările pe care le aduce în realitatea juridică şi în realitatea obiectivă, în general. Sub această titulatură, analizată uneori în doctrină sub denumirea de *eficiența actelor administrative*[4], iar de alți autori sub cea de *efectele juridice ale actelor administrative*[5], înțelegem să evocăm, într-o accepțiune mai largă, toate *consecințele unui act administrativ, nu numai pe cele de natură juridică.*

Aceste *consecințe* sau *urmări,* la rândul lor, sunt de două feluri:

a) *consecințe (efecte) juridice*, care vor constitui obiectul nostru de analiză;

b) *alte consecințe (efecte)*, de natură economică, socială, culturală etc. care nu intră în sfera de analiză a prezentei lucrări. Ele pot prezenta interes pentru o lucrare de ştiința administrației sau de management administrativ.

În ceea ce priveşte ***efectele juridice ale actelor administrative***, urmează să analizăm trei aspecte:

a) *momentul* de la care ele încep să se producă;

b) *întinderea* efectelor juridice ale actelor administrative;

c) *încetarea* acestor efecte juridice.

22.1. Momentul de la care actul administrativ începe să producă efecte juridice

Am menționat anterior **caracterul obligatoriu** sau **obligativitatea** actului administrativ, pe care se fundamentează şi principiul *executării din oficiu,* care guvernează regimul său juridic. Însă niciun act administrativ nu poate fi obligatoriu, nu trebuie

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 66-68.
[2] I. Dragoman, *Actele autorităților militare,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 322.
[3] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit,* p. 258.
[4] I. Iovănaş, *Drept administrativ, op. cit.,* 1997, p. 52.
[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 66.

respectat sau, după caz, executat, dacă nu s-a realizat **intrarea sa în vigoare.** Conform doctrinei franceze, *„Deciziile administrative produc efecte de la intrarea în vigoare: ele sunt imediat executorii"*[1].

Momentul intrării în vigoare a unui act juridic, în general, şi a unui act administrativ, în particular, prezintă o importanță deosebită, deoarece din acel moment el devine *opozabil*, el există, produce efecte juridice care se impun a fi executate sau respectate. Şi nu în ultimul rând, din momentul existenței sale, el poate fi contestat, fie în fața administrației, printr-un recurs administrativ, fie în cea a judecătorului, printr-un recurs contencios[2].

Ca regulă, în literatura de specialitate se precizează, că pentru ca momentul intrării în vigoare a unui act administrativ să fie determinat, trebuie să avem în vedere subiectul de drept în raport cu care urmează să facem această determinare, respectiv dacă este vorba despre *organul emitent* sau despre *alte subiecte de drept.*

1. Astfel, **pentru organul emitent**[3] actul administrativ produce efecte din *chiar momentul adoptării sale*, deoarece *„în mod evident, autorul actului nu are nevoie de «luarea la cunoştință», din moment ce este vorba despre propria lui voință"*[4]. Acest caracter obligatoriu se menține față de autorul actului până la ieşirea sa din vigoare, în formele prevăzute de lege. Aceste efecte constau în:

a) obligația de a-l face cunoscut, prin *publicare* sau *comunicare;*

b) obligația de a nu-l modifica sau abroga decât după procedura îngăduită de lege.

2. **Pentru celelalte subiecte de drept,** şi anume, pentru cele care cad sub incidența actului, cum am precizat deja, efectele actului se produc din momentul în care acesta a intrat în vigoare. Pentru determinarea acestui moment, trebuie făcută distincția între *felul actului*, respectiv dacă avem de-a face cu *un act normativ sau cu un act individual.*

Legislația şi doctrina au fundamentat teza după care *actele normative produc efecte juridice de la* ***data publicării lor,*** iar *actele individuale de la* ***data comunicării*** *lor.*

Cum ne-am mai exprimat deja, această problemă *nu mai poate fi privită atât de categoric*, deoarece sunt *acte individuale pentru care Constituția prevede obligativitatea publicării lor în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței lor, în caz contrar.* Este vorba, spre exemplu, despre hotărârile Guvernului, care pot fi atât normative, cât şi individuale şi despre decretele Preşedintelui.

Apreciem că se impune **reformularea** tezei privind momentul de la care actele administrative produc efecte juridice, de o manieră care să acopere toate aspectele. Vom spune astfel că actele administrative ***încep să producă efecte juridice din momentul în care ele au fost aduse la cunoştință, în formele prevăzute de lege***[5].

Prin această formulare, avem în vedere atât *modalitatea comunicării, specifică actelor individuale,* cât şi cea *a publicării, cu admiterea unor excepții.*

---

[1] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit,* p. 258.

[2] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 216.

[3] Cum se exprimă autorii francezi, *decizia produce efecte imediat ce a fost luată, administrația este ținută să se conformeze conținutului ei.* (J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 110).

[4] O. Podaru, *Drept administrativ,* vol. I, *Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* p. 265.

[5] În același sens, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 52.

Regula *aducerii la cunoştinţă* a actelor administrative trebuie corelată cu principiul ancestral de drept, concentrat în adagiul *nemo censetur ignonare legem*, potrivit căruia *nu este posibil să te aperi în justiţie invocând necunoaşterea legii.*

Acestui *drept al statului, de a-ţi impune cunoaşterea legii* şi de a nu te absolvi de vină în cazul în care nu o cunoşti, îi corespunde *obligaţia lui*, de *a face această lege* (în sens larg „lege") *cunoscută.*

În dreptul francez este utilizată noţiunea de *publicitate,* care semnifică *operaţiunea prin care un act este adus la cunoştinţa destinatarilor săi,* modalităţile variind după cum avem acte reglementare sau nereglementare (normative sau individuale)[1].

De la principiul că *actele administrative produc efecte juridice din momentul în care au fost aduse la cunoştinţă*, există unele excepţii:

A) o primă categorie de excepţii vizează **actele administrative care produc efecte juridice cu caracter retroactiv.**

În principiu, *actele administrative* ***produc efecte juridice pentru viitor, sunt active, nu retroactive***[2]. În doctrina franceză, acest principiu al neretroactivităţii actelor administrative a fost consacrat, prin jurisprudenţa Consiliului de Stat, ca principiu general de drept[3]. El este evocat de unii autori şi prin sintagma *absenţa retroactivităţii*[4].

Din categoria actelor cu caracter retroactiv fac parte mai multe tipuri de acte administrative.

Un **prim tip** de astfel de acte sunt ***actele administrative recognitive sau declarative.***

Exemplu de acte declarative sunt **certificatele de stare civilă**, care atestă faptul juridic al naşterii sau decesului care s-a petrecut înaintea emiterii lor şi care constată astfel o situaţie juridică preexistentă, ele producând efecte juridice de la o dată anterioară emiterii lor.

Un **al doilea tip** de acte administrative cu caracter retroactiv îl reprezintă ***actele administrative care conţin dispoziţii de natură contravenţională.*** Astfel, art. 15 alin. (2) din Constituţie consacră principiul conform căruia *legea produce efecte numai pentru viitor, cu excepţia legii penale şi a* ***legii contravenţionale mai favorabile*** (subl. ns.). Termenul de *lege contravenţională* trebuie interpretat şi aplicat într-o accepţiune *lato sensu,* care include şi actele administrative cu caracter normativ care reglementează în materie contravenţională, respectiv hotărâri ale Guvernului sau hotărâri ale consiliului local sau judeţean, pe lângă legi şi ordonanţe ale Guvernului.

Un **al treilea tip de acte administrative cu caracter retroactiv** îl reprezintă **actele de anulare sau de revocare a unor acte administrative**[5]**.** Cum vom arăta cu ocazia analizei acestor dimensiuni ale regimului juridic al actelor administrative, acestea pot produce efecte atât pentru trecut *(ex tunc)*, cât şi pentru viitor *(ex nunc).* Astfel de acte produc efecte juridice *de la data intrării în vigoare a actului desfiinţat*[6].

---

[1] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives, op. cit.,* 2015, p. 217.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 69; I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 53.

[3] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives, op. cit.,* 2015, p. 221.

[4] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26-ème, 2016, p. 456.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, 2017, p. 58. Autoarea se referă doar la actele de revocare că au caracter retroactiv, însă apreciem că acelaşi caracter îl pot avea şi actele de anulare, care intervin pentru motive de neoportunitate, când anularea se dispune printr-un act al organului ierarhic superior, în virtutea raportului de subordonare ierarhică.

[6] Anton Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, 2010, p. 208.

În al **patrulea rând,** fac parte din categoria actelor administrative cu caracter retroactiv **actele administrative cu caracter jurisdicțional,** care, soluționând un litigiu, îl tranşează de la data apariției lui, precum şi **actele administrative cu caracter interpretativ,** care, desluşind sensul unor prevederi cuprinse în anumite acte normative, produc efecte de la data adoptării acelor acte normative.

B) A doua categorie de excepții o reprezintă *actele administrative care produc efecte juridice de la o dată ulterioară aducerii lor la cunoştință.*

Astfel, potrivit art. 78 din Constituție, legea se publică în Monitorul Oficial al României şi intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

Această a doua modalitate *„este utilizată mai ales în acele cazuri în care intrarea în vigoare a legii presupune o serie de operațiuni prealabile, care pot solicita un anumit interval de timp"*[1].

Posibilitatea intrării în vigoare la o dată ulterioară publicării subzistă şi în cazul Ordonanțelor, al Hotărârilor Guvernului şi al Decretelor Preşedintelui. Astfel, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, prevede că *legile şi ordonanțele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor.* În ceea ce priveşte ordonanțele de urgență, art. 12 alin. (2) din acelaşi act normativ prevede că ele *intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiția depunerii la Camera competentă să fie sesizată, dacă în conținutul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.*

Desprindem astfel concluzia *recunoaşterii unor categorii de acte administrative care produc efecte juridice ulterior aducerii lor la cunoştință, realizată prin publicare în Monitorul Oficial sau altă modalitate recunoscută de lege*[2]. Există două categorii de astfel de acte administrative cu caracter normativ:

a) acte administrative pentru care se prevede, în mod generic, faptul că ele intră în vigoare într-un anumit termen de la data publicării lor, indiferent de natura actului. Criteriul de determinare a acestei categorii de acte îl reprezintă **obiectul de reglementare.** Astfel, art. 4 alin. (1) şi (2) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[3], consacră principiul conform căruia *„(1) Dispozițiile din actele normative prin care se stabilesc şi se sancționează contravenții* ***intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării,*** *(...) (2) În cazuri urgente se poate prevedea* ***intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile*** (subl. ns. – V.V.)". Din analiza acestui text rezultă că **dispozițiile din toate actele normative prin care se reglementează contravenții intră în vigoare la 30 de zile de la publicare, de regulă,** iar **prin excepție într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile.** Între actele normative prin care se reglementează contravenții se pot afla, pe lângă legi şi ordonanțe, şi acte administrative cu caracter normativ, cum ar fi **hotărâri ale Guvernului, hotărâri ale consiliilor locale sau județene.** Subliniem faptul că **nu întreg actul intră în vigoare în termen de 30 de zile sau, prin**

---

[1] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 241.

[2] Exemplul elocvent poate fi dat prin invocarea art. 4 din O.G. nr. 2/2001, care prevede că actele normative care reglementează contravenții intră în vigoare, de regulă, *în termen de 30 zile de la data publicării sau de la data aducerii lor la cunoştință publică,* potrivit legii, afară de cazul când ele prevăd un termen mai lung.

[3] Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

excepție, de minim 10 zile de la publicare, ci doar acele dispoziții care fac referire la contravenții. Rezultă că este posibil ca astfel de acte să aibă două categorii de dispoziții:

– dispoziții care intră în vigoare la data aducerii la cunoştință publică (publicării);

– dispoziții care intră în vigoare la 30 de zile de la data aducerii la cunoştință publică (publicării) sau, prin excepție, la cel puțin 10 zile de la această dată;

b) acte administrative în conținutul cărora se prevede termenul ulterior în care intră în vigoare. Spre exemplu, prin Hotărârea nr. 155 din 29 mai 2014 a Plenului Curții de Conturi se aprobă Regulamentul privind organizarea şi desfăşurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum şi valorificarea actelor rezultate din aceste activități (R.O.D.A.S.)[1], despre care am menționat într-o secțiune anterioară, al cărei art. 3 prevede că acest Regulament *intră în vigoare la data de 01 septembrie 2014.*

Revenind la actele administrative normative în materie contravențională şi coroborând dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție cu cele ale art. 4 din O.G. nr. 2/2001, rezultă că **pot fi identificate două specii de acte administrative normative în materie contravențională,** din punct de vedere al **momentului intrării lor în vigoare:**

– acte administrative care intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării sau, în cazuri urgente, la 10 zile de la data publicării;

– acte administrative care sunt considerate ca fiind în vigoare anterior publicării, care **retroactivează, deoarece conțin dispoziții mai favorabile.**

22.2. Întinderea efectelor juridice ale actelor administrative

Prin *întinderea efectelor juridice ale actelor administrative* înțelegem determinarea acelor ramuri ale dreptului în care actele administrative, cu caracter normativ sau individual, produc efecte juridice, precum şi determinarea limitelor acestor efecte în funcție de spațiu, timp şi subiectele de drept în raport cu care ele se produc.

Abordarea acestei probleme impune distincția *după cum ne aflăm în prezența unui act administrativ cu caracter normativ sau individual.*

Actele cu *caracter normativ produc efecte juridice pentru dreptul administrativ,* ***dar şi pentru alte ramuri de drept, cu excepția celui penal.***

Fundamentul acestei excepții îl regăsim în art. 73 alin. (3) lit. h), potrivit căruia *„infracțiunile, pedepsele şi regimul executării lor"* sunt de domeniul legii organice[2].

Cât priveşte actele cu caracter individual, acestea sunt izvoare de drept, în principal, pentru dreptul administrativ, dar şi pentru alte ramuri de drept. Exemplu actele de stare civilă produc efecte juridice şi în sfera civilului.

Problema **întinderii efectelor juridice ale actelor administrative** trebuie analizată şi sub aspectul **întinderii în spațiu** a acestor efecte. Actualul Cod civil, sub titulatura *teritorialitatea legii civile,* analizează în art. 7 **întinderea efectelor în spațiu ale actelor administrative**, atât în ceea ce priveşte **actele care emană de la**

---

[1] Publicat în M. Of. nr. 547 din 24 iulie 2014.

[2] Se cuvine aici să facem o precizare în ceea ce priveşte ordonanțele de urgență, despre care, chiar dacă în varianta inițială Constituția nu prevedea că ele pot să reglementeze şi materii ale legilor organice, doctrina, în cea mai mare parte, şi jurisprudența Curții Constituționale au admis că pot să reglementeze şi materii ale legilor organice. În prezent, art. 115 alin. (5) teza finală prevede expres o asemenea posibilitate. În această situație, este firesc ca prin ordonanță de urgență să se poată consacra şi infracțiuni, şi astfel să se poată reglementa şi în materia dreptului penal, astfel încât teza exceptării dreptului penal de la întinderea efectelor actelor administrative trebuie nuanțată. (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 70 şi nota de subsol 1).

administrația centrală, cât și **cele care emană de la administrația locală.** Astfel, în alin. (1) se prevede că *„actele normative adoptate de autoritățile și instituțiile publice centrale se aplică pe întreg teritoriul țării, afară de cazul în care se prevede altfel"*, iar în alin. (2) se prevede că *„actele normative adoptate, în condițiile legii, de autoritățile și instituțiile administrației publice locale se aplică numai în raza lor de competență teritorială"*.

Deși textul face referire, prin denumirea lui, la *legea civilă,* în realitate el conține reglementări cu privire la *legea administrativă,* în sensul larg al termenului, respectiv la actele administrative care, cum menționam anterior, produc efecte juridice și pentru alte ramuri ale dreptului, inclusiv pentru dreptul civil. O hotărâre a Guvernului care pune în executare o lege referitoare la dreptul de proprietate va reprezenta astfel, în primul rând, un act administrativ, din punct de vedere al naturii sale, dar și o „lege civilă" prin prisma efectelor pe care le produce în planul dreptului civil.

Dincolo de aceste aspecte, este, în opinia noastră, criticabilă, asimilarea pe care legiuitorul o face între *actul administrativ* și *legea civilă.* Ea intervine în același spirit în care autorii de drept privat încearcă să-și „extindă" obiectul de cercetare către instituții care aparțin altor ramuri de drept, să și le *„aproprieze"* transferându-le în sfera dreptului civil, tendință care nu este nici pe departe nouă și pe care nu numai că nu o împărtășim, dar evident că ne vom strădui, cu argumente științifice, academice, să o contracarăm, apărând instituțiile dreptului public[1].

În ceea ce privește **întinderea în timp** a efectelor unui act administrativ, apreciem că aceasta este cuprinsă între momentul intrării în vigoare și momentul ieșirii din vigoare a actului administrativ. Regula o reprezintă faptul că în conținutul actelor administrative nu se regăsesc mențiuni cu privire la valabilitatea lor în timp, cu excepția unor acte care au caracter temporar, determinat de situația care le-a determinat. Exemplu, în timpul unei stări de asediu, de urgență, administrația poate dispune anumite măsuri care să dureze efectiv cât durează cauza care a determinat adoptarea sau emiterea lor. În această perioadă se pot dispune și anumite acte de rechiziție, de bunuri, care, de asemenea, au caracter temporar. Există însă și acte care produc efecte juridice o perioadă de timp care este prevăzută în conținutul lor. Poate fi vorba despre diferite licențe, autorizații de construire, de desființare, de funcționare.

Referitor la **întinderea asupra persoanelor** a efectelor unui act administrativ, poate fi vorba în egală măsură de persoane juridice sau persoane fizice, cetățeni români, străini ori apatrizi. Exemplificăm cu prevederile art. 16 alin. (1[1]) din O.G. nr. 2/2001, care prevede că *„În cazul **contravenienților cetățeni străini, persoane fără cetățenie** sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse și următoarele date: (...)"*[2]. Constatăm că legea prevede expres că poate fi subiect al răspunderii contravenționale și un cetățean străin sau apatrid. Subliniem și faptul că *„în toate situațiile, cel puțin unul dintre subiecții raportului de drept administrativ trebuie să fie un subiect calificat și anume, organul emitent al actului juridic"*[3].

---

[1] În același spirit, a se vedea capitolul privind funcția publică și funcționarul public, secțiunea consacrată disputelor cu specialiști în dreptul muncii asupra statutului juridic al funcționarului public.

[2] Este vorba despre *„seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent"*.

[3] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 444.

22.3. Încetarea producerii de efecte juridice de către actele administrative

Orice act juridic, inclusiv actul administrativ, produce efecte juridice ***până în momentul în care are loc scoaterea din vigoare a respectivului act.***

În acord cu cele exprimate în doctrină, susținem şi noi, referitor la actele normative, în general, că *„ieşirea din vigoare a unui act normativ se poate produce pe mai multe căi. În rândul acestora intră abrogarea, ajungerea la termen a actului normativ, căderea în desuetudine sau declararea neconstituționalității actului normativ, în tot sau în parte"*[1]. **Aceste reguli sunt aplicabile şi în ceea ce priveşte actele administrative cu caracter normativ,** cu **excepția declarării neconstituționalității, care poate să vizeze exclusiv Ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență.**

Se cuvine să facem distincție între *încetarea producerii de efecte juridice, în general*, şi *încetarea producerii unor efecte determinate, şi anume obligația de executare*, care se produce prin faptul material al aducerii ei la îndeplinire[2].

Scoaterea din vigoare a unui act administrativ, la rândul ei poate avea loc în mai multe moduri:

a) **prin anulare, de către instanța de judecată**, care îşi fundamentează acest drept pe dispozițiile art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituție şi ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

c) **prin retractare, de organul care l-a emis,** aceasta fiind o specie a revocării, cum vom avea prilejul să arătăm în cele ce urmează;

d) **prin abrogare**, care se poate dispune de organul emitent, organul ierarhic superior sau Parlament, unica autoritate legiuitoare a țării. Organele emitente ale unor acte normative procedează la abrogarea nu doar a propriilor acte, ci şi a unor acte cu forță juridică inferioară. Spre exemplu, Parlamentul poate abroga, în tot sau în parte, nu doar legi sau ordonanțe, ci şi acte subsecvente, respectiv hotărâri ale Guvernului. În egală măsură, Guvernul abrogă atât acte proprii, cât şi acte ale administrației centrale de specialitate. În sprijinul celor afirmate, invocăm art. 49 din Legea nr. 82/1991 a contabilității, cu modificările şi completările ulterioare, republicată[3], care prevede că pe data intrării sale în vigoare se abrogă Decretul nr. 375/1956[4], care era un act juridic cu forța similară legii[5], cât şi un număr de şase hotărâri ale Guvernului, unele anterioare anului 1990, iar altele ulterioare[6].

---

[1] M. Enache, *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, art. cit.*, p. 129.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, 71-72, pp. 69-84; I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 53.

[3] Legea nr. 82/1991 a fost republicată în M. Of. nr. 454 din 18 iunie 2008.

[4] Decretul nr. 375/1956 privind reconstituirea actelor, documentelor şi evidențelor cu conținut financiar pierdute, sustrase sau distruse, publicat în B. Of. nr. 22 din 4 august 1956.

[5] În regimul totalitar existau decretele fostului Consiliu de Stat, care aveau forța juridică a legii.

[6] Este vorba despre Hotărârea nr. 1885 din 28 decembrie 1970 cu privire la organizarea şi conducerea contabilității, atribuțiile şi răspunderile conducătorului compartimentului financiar-contabil, publicată în B. Of. nr. 156 din 29 decembrie 1970; Hotărârea nr. 1533/1973 privind formularele cu regim special, publicată în B. Of. nr. 189 din 2 decembrie 1973; Hotărârea nr. 1116/1975 privind îmbunătățirea analizei pe bază de bilanț, creşterea operativității şi calității informațiilor cu privire la rezultatele economico-financiare ale unităților socialiste de stat, publicată în B. Of. nr. 127 din 5 decembrie 1975: H.G. nr. 252/1996 privind regimul diferențelor de curs valutar aferente capitalului social în devize şi alte operațiuni aplicabile, începând cu bilanțul contabil cu termen de depunere până la 15 aprilie 1996, publicată în M. Of. nr. 75 din 11 aprilie 1996; H.G. nr. 483/1996 privind prestarea serviciilor în domeniul contabilității, verificarea şi certificarea bilanțului contabil în baza prevederilor Legii contabilității nr. 82/1991, publicată în M. Of. nr. 137 din 2 iulie 1996 şi H.G. nr. 22/1998 privind unele măsuri pentru reflectarea în contabilitatea agenților economici a unor operațiuni economico-financiare, publicată în M. Of. nr. 34 din 29 ianuarie 1998.

În doctrina franceză, abrogarea este definită ca reprezentând *„faptul săvârşit de autoritatea administrativă care este autorul unei decizii, de a o suprima ea însăşi din ordinea juridică, dar numai pentru viitor”*[1].

Abrogarea pune astfel capăt efectelor actului pentru viitor, fără a putea afecta efectele care s-au produs cât actul a fost în vigoare. În dreptul francez actual se precizează faptul că *„regulile abrogării au fost definite de jurisprudența administrativă cu grija constantă de a concilia imperativul securității juridice cu exigențele nu numai ale principiului legalității, dar şi ale mutabilității actelor administrative”*[2]. Aceste susțineri îşi vădesc valabilitatea şi în sistemul românesc, chiar dacă ele în practică nu sunt suficient de reprezentate. Avem în vedere instabilitatea şi inflația legislativă, care afectează principiul securității juridice şi al încrederii legitime a cetățenilor în acțiunea administrației şi a autorităților publice, în ansamblul lor.

În doctrina franceză, sub aspect terminologic, unii autori consideră că abrogarea priveşte, *stricto sensu,* actele normative (sau *reglementare*), în vreme ce, pentru actele individuale se utilizează, mai degrabă, expresia de *revocare*[3]. Alți autori, consideră că cele două concepte au sensuri diferite, *abrogarea* semnificând stingerea pentru viitor a efectelor actului, în vreme ce *retragerea* conduce la dispariția juridică a actului atât pentru trecut, cât şi pentru viitor[4].

e) încetarea efectelor actului **în alte moduri**[5], de exemplu intervenția unui fapt material, cum ar fi decesul persoanei sau executarea unei obligații materiale, precum desființarea sau edificarea unei construcții. În categoria „altor moduri”, în literatura franceză se analizează *caducitatea,* care, adeseori, este confundată cu abrogarea implicită, şi se realizează de plin drept la data prevăzută sau la data intervenirii unui anumit eveniment; *desuetudinea,* care reprezintă neaplicarea durabilă a deciziei administrative, ceea ce face ca aceasta să-şi piardă efectele. Spre exemplu, jurisprudența administrativă s-a referit la neperceperea unei taxe pe timpul mai multor ani, ceea ce a atras lipsirea de eficiență juridică a acesteia în viitor[6].

La această categorie trebuie să avem în vedere şi **prescripția**, care este reglementată de O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, astfel cum a fost ea aprobată prin Legea nr. 180/2002, cu modificările şi completările ulterioare.

În doctrină[7] se mai face distincție între două tipuri de încetare a efectelor unui act administrativ, în funcție de durata în timp a încetării: *temporară,* atunci când încetarea are caracter vremelnic, care se produce prin suspendarea efectelor unui act administrativ, şi *definitivă*, care se realizează prin modalitățile identificate de noi anterior la literele a)-e). Credem că în cazul suspendării avem de-a face mai mult cu o *întrerupere* a efectelor decât cu o *încetare* a lor, ceea ce ne determină să avem rețineri cu privire la opinia citată.

---

[1] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 111.

[2] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen,* Dalloz, Paris, 2014, p. 255.

[3] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème édition, p. 153.

[4] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 226.

[5] I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 66-67; V. Prisăcaru, *op. cit.,* p. 234.

[6] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome I, 15ème édition, 2015, pp. 1153-1154.

[7] D. Brezoianu, M. Opricari, *Administrația publică în România, op. cit.,* p. 88.

§23. Suspendarea actelor administrative

Suspendarea reprezintă o operațiune juridică prin intermediul căreia încetează vremelnic fie efectele, în tot sau în parte, ale unui act administrativ, fie exercitarea unui raport de serviciu (de funcție publică sau de demnitate publică).

Operațiunea de suspendare a efectelor unui act juridic este definită în doctrină ca reprezentând *întreruperea producerii de efecte de către actul în discuție* sau *încetarea temporară a efectelor actelor administrative*[1].

Considerăm că trebuie făcută distincția între *suspendarea unui act juridic*, care înseamnă întreruperea producerii oricărui efect de către actul respectiv şi *suspendarea efectelor sale juridice,* care semnifică întreruperea efectelor cu acest caracter ale actului respectiv.

Fundamente constituționale privind instituția suspendării

Suspendarea, ca şi anularea, de altfel, sunt dimensiuni ale regimului juridic al actelor administrative care au o consacrare constituțională. Ambele sensuri identificate de noi îşi află consacrarea constituțională.

În ceea ce priveşte *suspendarea ca modalitate de întrerupere a efectelor unui act administrativ,* temeiul ei constituțional îl regăsim în art. 123 alin. (5), care consacră dreptul prefectului de a ataca în contenciosul administrativ un act adoptat de consiliul local, consiliu județean sau primar, actul atacat fiind **suspendat de drept**[2]. Acest text face referire nu doar la suspendare, în general, ci la **suspendare de drept,** în particular, care intervine astfel în temeiul voinței legiuitorului.

Cel de-al doilea tip de suspendare este cel care vizează *întreruperea exercitării unui mandat, a unei funcții sau demnități publice.* Constituția o consacră ca *sancțiune administrativ-disciplinară* în mai multe articole.

Astfel, art. 95 reglementează instituția *„suspendării din funcție"* a Preşedintelui României, calificată în doctrină a reprezenta forma de *„răspundere politică"* a acestuia sau *„răspunderea administrativ-disciplinară a şefului de stat"*. Un alt text este cel al art. 108 alin. (2) care prevede *suspendarea din funcție a miniştrilor.*

În ambele cazuri, mandatul Preşedintelui sau, după caz, al membrilor Guvernului, se întrerupe, el fiind reluat, conform Constituției, după parcurgerea procedurilor legale sau putând să înceteze.

Regimul juridic general al suspendării actelor administrative

Vom analiza această materie, sub mai multe aspecte, şi anume:

a) cauzele care determină intervenția suspendării;

b) efectele juridice ale suspendării;

c) organele care pot dispune suspendarea;

d) categoriile de suspendare.

a) **Cauzele** care pot determina intervenția suspendării sunt următoarele:

Suspendarea ne apare ca o garanție a asigurării legalității actului administrativ, în emiterea, dar şi în executarea lui[3], care intervine doar în situații de excepție. Am

---

[1] În acelaşi sens, I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 54. Alți autori o definesc ca fiind *„situația în care un act administrativ, fără a fi desființat, nu se aplică în mod temporar şi provizoriu"*. (M. Preda, *op. cit.*, p. 190).

[2] Constatăm că acest text consacră un tip de suspendare şi anume suspendarea de drept, care intervine *ope legis*, şi anume în temeiul unui text de lege (lege fundamentală sau altă lege).

[3] A se vedea, în acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 94-97; Al. Negoiță, *op. cit.*, p. 138.

stabilit, într-o secțiune anterioară, că actele administrative se bucură de *prezumția de legalitate* şi sunt *executorii din oficiu.* Aceasta înseamnă că încetarea, fie şi cu caracter temporar, a producerii de efecte, poate să intervină când *există îndoieli* (dubii) cu privire la legalitatea unui act administrativ. Dat fiind faptul că de esența administrației este respectarea legii, legalitatea fiind osatura pe care se clădeşte activitatea acesteia, este firesc ca atunci când apar anumite semne de întrebare cu privire la caracterul legal al unui act sau al unei acțiuni, aceasta să fie întreruptă până la clarificarea situației.

Astfel de îndoieli cu privire la legalitatea unui act administrativ pot să apară pe terenul unor situații concrete cum ar fi contestarea legalității unui act administrativ de către un subiect de drept, persoană fizică sau juridică; schimbarea condițiilor concrete față de cele existente în momentul emiterii sau adoptării actului şi necesitatea clarificării validității actului pe considerente de oportunitate; necesitatea de a se pune în acord un act administrativ cu actul sau actele emise sau adoptate de organele superioare lui din punct de vedere ierarhic[1].

În al doilea rând, suspendarea poate interveni atunci când se aplică o anumită sancțiune administrativ-disciplinară unui funcționar public sau unei altei persoane încadrată într-un organ public. În contextul în care se pune sub semnul îndoielii activitatea unui funcționar sau a altei persoane care are legătură cu actul respectiv, în sensul că l-a elaborat, sau a dat dispoziție să fie elaborat, este evident că acest lucru generează nevoia de clarificare, un act administrativ putând fi cercetat chiar în cadrul procedurii disciplinare, pentru luarea unei decizii.

b) **Efectele juridice ale suspendării actului administrativ** au ca notă dominantă faptul că se produce o *întrerupere* a efectelor actului, o *încetare vremelnică* a producerii lor, urmând ca, după dispariția cauzelor care au determinat intervenția suspendării, să se producă fie *repunerea în vigoare a actului*, fie *scoaterea lui din vigoare* prin căile prevăzute de lege.

c) În ceea ce priveşte **organele care pot dispune suspendarea**, putem întâlni una din următoarele situații:

– suspendarea dispusă de **organul emitent** al actului;

– suspendarea dispusă de **organul ierarhic superior**. Organul emitent şi cel ierarhic superior au şi drept de revocare, nu doar de suspendare a actului, conform principiului de drept *qui potest majus, potest et minus*[2] (cine poate mai mult, poate şi mai puțin).

– suspendarea dispusă de **instanța de judecată**. Precizăm, anticipând anumite informații pe care le vom dezvolta ulterior, că actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 consacră două tipuri de acțiuni în suspendare, una care poate fi introdusă odată cu reclamația administrativă, în cadrul procedurii prealabile, şi alta care poate fi introdusă odată cu acțiunea principală (sau ulterior introducerii acțiunii principale), regimul acestor două tipuri de suspendări urmând a-l dezvolta odată cu analiza instituției contenciosului administrativ: aceasta mai poate fi denumită *suspendare judiciară;*

– suspendarea dispusă de **legiuitor** sau de **autorul actului**. Poate fi vorba despre însuşi legiuitorul constituant, şi avem în vedere art. 123 alin. (5) din Constituție,

---

[1] A. Iorgovan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ediția 4, 2005, p. 94.
[2] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 54.

care prevede că *atacarea de către prefect a unui act al consiliului local, cel județean sau al primarului atrage* ***suspendarea de drept*** *a actului dedus judecății.* În egală măsură, poate fi vorba despre legiuitorul organic, art. 22 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, prevede că *atacarea de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a unui act ilegal în materia funcției publice atrage* ***suspendarea de drept*** *a actului respectiv.*

d) Ultima problemă care se cuvine a fi analizată vizează **tipurile (categoriile) de suspendare,** iar aici identificăm două criterii de departajare.

Astfel, în funcție de criteriul **organului care dispune suspendarea,** pot fi recunoscute două tipuri de suspendare:

1) *suspendarea dispusă de legiuitor,* denumită și *de drept* sau *legală,* care intervine *ope legis*, în baza unui text de lege. Am menționat semnificația art. 123 alin. (5) din Constituție, conform căruia formularea de către prefect a unei acțiuni prin care solicită anularea în tot sau în parte a unui act administrativ, atrage **suspendarea de drept** a actului atacat. Dispoziția este preluată de art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ care reglementează *tutela administrativă* și care prevede că actul administrativ atacat de prefect sau de președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este **suspendat de drept.** Un alt exemplu de suspendare legală îl regăsim în art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, conform căruia **plângerea formulată împotriva procesului-verbal de contravenție suspendă executarea acestuia.** Dat fiind faptul că dreptul de a formula plângere aparține nu doar *contravenientului,* ci și *părții vătămate* și *proprietarului bunurilor confiscate,* legea circumstanțiază în ceea ce privește efectele suspendării: astfel, când plângerea e formulată de contravenient, procesul-verbal este suspendat în integralitatea sa, iar când este formulată de persoana vătămată sau proprietarul bunurilor confiscate, suspendarea va opera numai în ceea ce privește *despăgubirea* sau, după caz, *măsura confiscării*;

2) *suspendarea dispusă de anumite autorități publice,* care, la rândul ei, este de mai multe feluri:

– *suspendarea dispusă de instanța de judecată*. Astfel, art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ dispune că *instanța poate să procedeze la suspendarea actului în cazul în care există motive bine justificate și pericolul producerii unor pagube iminente,* cererea fiind formulată *odată cu sesizarea făcută în cadrul procedurii prealabile.* Art. 15 din același act normativ reglementează *al doilea tip de suspendare,* care *poate fi solicitată odată cu acțiunea principală, prin aceeași cerere sau printr-o cerere separată.*

– *suspendarea dispusă de alte autorități publice*, și implicit prin alt gen de acte decât cele specifice procedurii judecătorești.

Astfel, cum menționam, prin **decret al Președintelui** poate fi suspendat din funcție acel ministru împotriva căruia s-a cerut urmărirea penală.

Președintele, la rândul său, poate fi suspendat din funcție, prin **hotărârea Parlamentului,** în cazul în care a încălcat grav Constituția.

Un al doilea criteriu îl reprezintă **întinderea efectelor suspendării,** în funcție de care pot fi recunoscute două tipuri de suspendare:

- *suspendare totală,* care vizează actul în integralitatea lui;

- *suspendare parțială,* atunci când obiectul suspendării îl formează anumite părți sau mențiuni ale actului administrativ.

§24. Revocarea actelor administrative

24.1. Generalități privind revocarea. Reprezintă o modalitate de încetare totală sau parțială a efectelor unui act juridic, care este atrasă de anumite vicii de nelegalitate sau neoportunitate a unui act administrativ. Revocarea este definită în doctrina de referință ca fiind *operațiunea juridică prin intermediul căreia organul emitent sau organul ierarhic superior acestuia desființează (scoate din vigoare) un act*[1]. Spre deosebire de suspendare, care este consacrată constituțional, revocarea are o recunoaştere legală, prin art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin care se prevede pentru cel vătămat regula îndeplinirii procedurii prealabile înainte de a se adresa instanței judecătoreşti, solicitând autorității emitente sau celei ierarhic superioare **revocarea, în tot sau în parte, a actului vătămător.** Textul de lege ne ajută să identificăm un prim tip de revocare, din punct de vedere al **efectelor pe care le produce**, respectiv:

- **revocarea totală,** atunci când actul este desființat în integralitatea sa;
- **revocarea parțială,** când sunt desființate anumite elemente ale actului administrativ.

Un alt criteriu de clasificare a revocării utilizat în doctrină vizează **organul care dispune** revocarea, în funcție de care, sub aspect terminologic, se distinge între:

a) ***retractarea***, atunci când desființarea actului se face de *organul emitent, denumită şi retragerea actului administrativ*[2];

b) ***revocarea propriu-zisă***, atunci când se face de *organul ierarhic superior celui emitent.*

O asemenea diferențiere nu este împărtăşită de Legea nr. 554/2004, care se referă la **revocare** şi atunci când se solicită organului emitent, dar şi când se solicită celui ierarhic superior să se revoce actul.

La adoptarea Legii nr. 554/2004 s-a pus în discuție menținerea sau nu a procedurii prealabile prin care să se solicite **revocarea actului.** Din discuțiile purtate cu regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, care a fost principalul inițiator şi susținător al legii în Parlament şi cu echipa cu care s-a colaborat la definitivarea formei viitoarei legi[3], s-a optat pentru posibilitatea solicitării revocării actului pe calea procedurii prealabile, pentru considerente pe care le-am dezvoltat într-un studiu anterior[4] şi care vizează respectarea dreptului la o bună administrare, care este unul dintre drepturile fundamentale recunoscute cetățenilor europeni. În acest context, revocarea a fost menținută în conținutul legii-cadru în materia contenciosului administrativ. Un alt text din lege care o menționează este art. 2 alin. (1) lit. j) care defineşte plângerea prealabilă, ca reprezentând *„cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter normativ sau individual, în sensul* ***revocării*** *sau modificării sale* (subl. ns. – V.V.)."

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 83; I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 55.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, 2010, p. 210; I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, 2007, p. 449; R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 346.

[3] Avem în vedere cadrele didactice de la Catedra de drept public a Facultății de Drept a Universității Bucureşti, devenită între timp „departament" şi judecători de la Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, toți doctoranzi sau colaboratori ai profesorului Antonie Iorgovan.

[4] V. Vedinaş, *Unele observații teoretice şi implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în revista Dreptul nr. 5/2005, pp. 9-33.

Cauzele care determină revocarea pot fi analizate din două puncte de vedere:

a) din punctul de vedere al **caracterului (conținutul) cauzei**, identificăm:

– revocarea intervenită pentru cauze de *nelegalitate* a actului;

– revocare care intervine pentru cauze de *neoportunitate* a acestuia.

– revocarea care intervine atât pentru *motive de nelegalitate,* cât şi pentru cauze *de neoportunitate a actului.*

b) din punctul de vedere al **momentului în care intervin față de emiterea/adoptarea actului, cauzele revocării**, indiferent că vizează nelegalitatea sau neoportunitatea lui, pot fi:

– cauze *anterioare* emiterii/adoptării actului, care determină ca efectele juridice ale revocării să fie *ex tunc*, deci *pentru trecut*;

– cauze *concomitente* cu emiterea/adoptarea actului, determină efecte juridice *ex tunc*;

– cauze *ulterioare* emiterii/adoptării actului, care produc efecte juridice *ex nunc (pentru viitor).*

Raţiunea de a fi a revocării este explicată de unii autori prin raportare la **principiul adaptabilității administrației**, care o obligă pe aceasta să-şi regândească acțiunile pentru a face față schimbărilor din sânul societății. *„Or, în aceste condiții, nici actul administrativ nu poate să fie conceput ca ceva imuabil. El trebuie să fie în permanență în concordanță cu evoluția societății"*[1].

În doctrină este unanim admis că revocarea este o specie a nulității, dar că, în acelaşi timp, este şi un principiu al regimului juridic al actului administrativ. Unii autori o analizează chiar în contextul anulării[2], cei mai mulți analizând-o distinct şi recunoscându-i astfel particularitățile şi identitatea.

Deşi revocarea reprezintă *un caz particular al nulității*[3], ea se deosebeşte de anulare, dar şi de suspendare, din mai multe puncte de vedere:

a) Din punctul de vedere al **cauzelor** care le determină, constatăm că *revocarea, ca şi anularea, intervine atunci când există* ***certitudinea*** *că actul este viciat, pentru cauze de nelegalitate sau neoportunitate a lui,* pe când *suspendarea intervine când există* ***dubii, îndoieli*** *cu privire la nelegalitatea actului*;

b) Din punctul de vedere al **autorităților care pot dispune cele trei tipuri de operațiuni juridice,** desprindem următoarea situație:

– revocarea *poate fi dispusă, atât de organul emitent, cât şi de cel ierarhic superior.* Există unele categorii de autorități ale administrației publice *care nu au organe ierarhic superioare şi ale căror acte pot fi revocate doar de ele însele,* pot fi astfel doar ***retractate.*** Avem în vedere actele emise sau adoptate de organele administrației publice locale autonome sau de autoritățile centrale autonome;

– suspendarea *poate fi dispusă de autoritățile competente să decidă revocarea*, precizând situația existenței organelor autonome, care nu au autoritate ierarhic superioară, dar şi *un alt organ public competent, de regulă instanța de judecată*;

– anularea poate fi *dispusă atât de organul ierarhic superior*, dacă există un asemenea organ, cât şi de *instanța de judecată* sau *exclusiv de instanța de judecată în cazul existenței unor acte emise de autoritățile administrative care nu au organ ierarhic superior.*

---

[1] D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România, op. cit.*, p. 91.

[2] D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România, op. cit.*, pp. 90-94.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, p. 83.

c) Din punctul de vedere al **efectelor produse,** *suspendarea produce doar întreruperea, încetarea cu caracter temporar a acestor efecte,* în vreme ce *anularea şi revocarea produc încetarea, cu caracter definitiv,* a acestor efecte, respectiv *stingerea raporturilor juridice care au luat ființă pe baza actului revocat*[1].

24.2. Excepțiile de la principiul revocabilității

Revocarea reprezintă, cum am menționat deja, un **principiu** al regimului juridic al actelor administrative. De la acest *principiu* există şi unele *excepții, care privesc exclusiv actele administrative cu caracter individual, deoarece actele administrative normative sunt oricând revocabile*[2]. Aceasta deoarece *„principiul revocabilității actelor administrative are caracter absolut în privința actelor normative, ceea ce înseamnă că organele administrației publice competente, potrivit legii, pot oricând să le revoce, fie adoptând un act normativ cu un conținut contrar celui inițial, fie abrogându-le, fie modificându-le"*[3].

Aceste excepții sunt deduse *fie din natura actului, fie din efectele pe care le-au produs, fie din voința legiuitorului*[4].

Identificăm, în consonanță cu tezele exprimate în doctrină[5], cu soluțiile promovate de legislație şi jurisprudență, şi în conformitate cu criteriile pe care le-am enunțat mai sus, următoarele categorii de excepții:

a) *actele administrative cu caracter jurisdicțional* – sunt emise după o procedură specială, guvernată de principii similare procedurii judiciare, ele intervenind atunci când există un litigiu în domeniul administrației active care se impune a fi soluționat. Excepțarea acestor acte este fundamentată pe mai multe rațiuni, şi anume: prin **autorul lor,** ele emană de la un organ administrativ pe care legea l-a învestit cu atribuții în acest sens, vădindu-şi astfel apartenența la categoria actelor administrative; prin **obiectul lor**, ele soluționează un litigiu născut în sfera administrației publice; prin **procedura** după care sunt adoptate, ele se apropie de hotărârile instanțelor judecătoreşti, aceasta fiind guvernată de aceleaşi principii precum activitatea judecătorească; această procedură generează o anumită **stabilitate a actelor,** fără a dispune însă de autoritate de lucru judecat, precum hotărârile judecătoreşti; o asemenea stabilitate nu le exceptează însă de la posibilitatea de a fi supuse unor căi de atac, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ reglementând, în art. 6, modalitatea în care ele se supun controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ. De altfel, Curtea Constituțională încă din 1994, înainte de revizuirea Constituției, când s-a consacrat prin art. 21 alin. (4) *caracterul facultativ şi gratuit al jurisdicțiilor administrative speciale* a statuat, prin Decizia nr. 1/8 februarie 1994 privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților şi intereselor lor legitime[6] că **instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art. 21 din Constituție privind liberul acces la justiție, atâta vreme cât decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătoreşti**[7].

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 348.
[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, pp. 85-93, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 56.
[3] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 351.
[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, pp. 85-86.
[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 90, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 56.
[6] Publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.
[7] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a III-a, 2015, p. 207.

b) *actele administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice,* fie *sunt emise ca urmare a existenței unor contracte civile sau administrative.*

În această categorie intră *actele administrative condiție* (sau condițiune, în limbajul interbelic), a căror existență a fost fie acceptată[1], fie negată[2].

Dintr-un act administrativ se pot naşte şi raporturi de muncă[3], cum ar fi o dispoziție de repartizare în muncă emisă de direcțiile de muncă şi ocrotire socială.

Existența **actelor administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice,** este în prezent recunoscută şi de art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost ea modificată prin Legea pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi a altor acte normative, aprobată de Senat, în calitate de Cameră decizională, în şedința din 3 iulie 2018, aflată în prezent în faza intermediară aprobării de către Parlament şi promulgării de către Preşedinte, pe care o vom prezenta şi analiza în capitolul consacrat acestei instituții.

În doctrină s-a pus problema determinării momentului în care actul intră în circuitul civil. Poate fi vorba despre **momentul comunicării actului** sau **despre un alt moment.**

Unul dintre cazurile întâlnite în practica judiciară, care prezintă relevanță sub aspectul momentului intrării actului în circuitul civil, îl reprezintă acela care se referă la actul administrativ prin care se conferă un drept de proprietate titularului, cu expresă referire la certificatele de atestare a drepturilor de proprietate ce au fost emise, în baza H.G. nr. 834/1991[4] privind stabilirea şi evaluarea unor terenuri deținute de societățile comerciale cu capital de stat de către ministerele de resort, ca organe ale administrației de stat.

Practica a stabilit în mod constant că **momentul intrării în vigoare** a unor asemenea certificate este **momentul când ele au fost înscrise în cartea funciară,** operațiune care constituie o formă de publicitate, în acest fel actul devenind opozabil *erga omnes.*

Constatăm că intrarea în circuitul civil se produce nu în momentul comunicării actului, ci în alt moment[5].

Cât priveşte **actele administrative care au fost emise în baza unui contract civil,** rațiunea acestei excepții, cum s-a subliniat deja în doctrină, rezidă în faptul că actul administrativ care precede un asemenea contract, în condițiile în care contractul s-a încheiat deja, devine o parte componentă a acestuia, un *instrument juridic*[6] *de care depinde executarea însăşi a contractului*, ceea ce înseamnă că, dacă s-ar admite revocarea actului administrativ, aceasta ar determina *chiar rezilierea contractului, ceea ce nu este admis a se realiza de organul administrativ, ci doar de instanța judecătorească.* Într-o atare situație, *„actul administrativ nu poate fi desființat decât odată*

---

[1] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 321.

[2] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 279.

[3] I. Iovănaş, *op. cit.*, pp. 57-58.

[4] Publicată în M. Of. nr. 259 din 20 decembrie 1991, modificată şi completată ulterior prin H.G. nr. 170/1995, H.G. nr. 95/1997, H.G. nr. 468/1998, H.G. nr. 540/2003, H.G. nr. 1541/2004 şi H.G. nr. 107/2008.

[5] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal, art. cit.*, p. 144.

[6] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.*, p. 219.

cu contractul şi pe căile prevăzute de lege în acest scop, nu însă şi printr-o revocare din partea organului administrației publice"[1].

Exemplu, în baza unui **ordin de repartizare** a fost încheiat un **contract de închiriere**.

Pentru ocrotirea stabilității raporturilor juridice, ordinul de repartizare nu mai poate fi revocat, el intrând în sfera circuitului civil. De altfel, **asigurarea ocrotirii stabilității juridice este şi rațiunea acestei excepții**[2].

Fosta Curte Supremă de Justiție a statuat în jurisprudența sa[3] că *atunci când un organ administrativ constată că un act (hotărâre, dispoziție etc.) a fost adoptat/emis prin încălcarea unor norme de drept imperative şi acest act şi-a produs efecte prin trecerea lor în sfera altor ramuri de drept sau a produs efecte prin executare (...) calea legală de desființare a acestui act nu mai poate fi revocarea actului, ci constatarea nulității ori anularea de către instanța judecătorească (...) la cererea organului administrativ*[4].

Ca o concluzie, subscriem opiniei conform căreia pentru *„actele administrative ale autorităților administrației publice locale care au produs efecte prin trecerea lor în sfera altor ramuri de drept sau au produs efect prin executare, procedura legală pentru încetarea efectelor unui asemenea act nelegal nu mai poate fi revocarea actului de către organul emitent, ci constatarea nulității ori anularea de către instanța de contencios administrativ"*[5].

c) *actele administrative care au fost executate material* – sunt exceptate de la principiul revocabilității din rațiuni care țin de efectele materiale, economice pe care le-au produs şi de ineficiența pe care ar avea-o un act de revocare în condițiile în care realizarea materială a actului s-a produs deja. Rațiunea excepției acestei categorii de acte constă în faptul că **prin revocarea lor nu se poate restabili situația materială anterioară**[6]. Intră în această categorie o autorizație de construire sau de desființare a unei construcții;

d) *actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție a legii* sau care *au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității*[7].

Soluția este impusă de principiul simetriei juridice, care obligă ca un act juridic să fie desființat printr-un alt act juridic care are aceeaşi forță juridică sau o forță juridică superioară.

Deşi există anumite asemănări cu categoria enunțată mai sus, nu există totuşi identitate de situații, în prima categorie *legiuitorul decide că* ***anumite acte administrative nu pot fi revocate,*** iar în cea de-a doua categorie *decizia legiuitorului* ***vizează anumite categorii de raporturi juridice pe care le garantează sub aspectul stabilității.***

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, 2017, p. 78.

[2] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 57.

[3] Decizia nr. 131/1991, a Curții Supreme de Justiție, Secția de contencios administrativ şi fiscal.

[4] Citat după I. Imbrescu, E. Imbrescu, *Discuții în legătură cu aspecte de procedură generate de actele administrative ale autorităților administrației publice locale care şi-au produs efectele ori privesc eliberarea din funcție a viceprimarului sau a vicepreşedintelui de consiliu județean,* în revista Dreptul nr. 8/2012, pp. 158-170.

[5] I. Imbrescu, E. Imbrescu, *Discuții în legătură cu aspecte de procedură generate de actele administrative ale autorităților administrației publice locale care şi-au produs efectele ori privesc eliberarea din funcție a viceprimarului sau a vicepreşedintelui de consiliu județean, art. cit.*, p. 170.

[6] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 60.

[7] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 59.

Constatăm că în această a doua situație, *nu actul însuşi este garantat, ci raportul juridic care se naşte din act*. Intră în această categorie diferite acte atributive de statut personal (acte de stare civilă, certificate şi diplome de tot felul, prin care se atestă absolvirea unor forme de învățământ sau de perfecționare[1] sau titlurile de proprietate emise de comisiile județene pentru aplicarea Legii nr. 18/1991 a fondului funciar. În contextul în care proprietatea şi dreptul de proprietate sunt garantate şi ocrotite, prin art. 44 şi 136 din Constituție, *„ar fi inechitabil şi contrar regulilor statului de drept ca titlurile de proprietate astfel emise să fie revocate"*[2];

e) *actele administrative prin care se aplică sancțiuni specifice celor trei forme de răspundere existente în dreptul administrativ*[3].

Aceste acte, denumite de unii autori *„acte de sancționare"*[4], nu pot să fie revocate de organul care le-a emis sau de cel ierarhic superior, ci de autoritățile şi după procedura stabilite prin reglementări speciale. Spre exemplu, procesele-verbale contravenționale pot fi atacate, potrivit O.G. nr. 2/2001, la judecătorie, iar în apel la tribunal, secția de contencios administrativ şi fiscal. Actele administrative de aplicare a unei sancțiuni disciplinare pot fi atacate, de asemenea, în fața instanțelor judecătoreşti, conform normelor de procedură şi de competență stabilite de lege.

Susținem însă opinia care a fost exprimată în doctrină, că în cazul în care *orice act administrativ exceptat de la principiul revocabilității a fost obținut prin manopere frauduloase, dolosive, el nu se mai poate bucura de caracterul irevocabil*[5]. Fac totuşi excepție, şi în această situație, actele administrative jurisdicționale şi cele executate material, pentru care irevocabilitatea subzistă, din rațiuni care țin de însăşi exceptarea lor de la principiul revocabilității. Se pune problema stabilirii titularului dreptului de a ridica excepția irevocabilității unui act administrativ într-un eventual litigiu. Credem că această excepție poate fi ridicată de oricare dintre părțile implicate în proces şi de către instanță, cu următoarea precizare: ea nu poate fi invocată de către *„beneficiarul acesteia, dacă actul respectiv a fost emis datorită manevrelor sale frauduloase sau dolosive, întrucât nimeni nu poate invoca în favoarea sa propria vină (nemo auditur propriam turpitudinem allegans)"*[6].

24.3. Problema revocării actelor administrative în dreptul european

Uniunea Europeană s-a fondat pe respectarea unor valori fundamentale, între care se regăsesc demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept, ca şi respectul drepturilor omului[7], astfel cum sunt ele consacrate de Convenția europeană a drepturilor omului şi Carta europeană a drepturilor fundamentale. Între aceste drepturi se regăseşte şi dreptul la o bună administrare, din care derivă dreptul cetățeanului european de a beneficia de o administrație pusă în slujba interesului public, a binelui general, a beneficiarilor serviciilor sale. Prevăzut de art. 41 din Carta europeană a drepturilor fundamentale, **dreptul la o bună administrare** *„reprezintă o*

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 454.

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.*, 2016, p. 107.

[3] În partea consacrată acestei probleme, vom identifica trei astfel de forme, respectiv *răspunderea administrativ-disciplinară, contravențională* şi *patrimonială*.

[4] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 61.

[5] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.*, p. 61; T. Drăganu, *Câteva considerații cu privire la actele de drept administrativ obținute prin manopere frauduloase"*, în Justiția Nouă nr. 5/1961; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 324.

[6] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, 2010, pp. 213-214.

[7] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit*, p. 277.

instituție juridică complexă și are natura juridică a unui drept fundamental, cu un conținut general care include o multitudine de atribute referitoare la organizarea și funcționarea administrației, recunoscute ca drepturi de sine stătătoare"[1].

Curtea de Justiție de la Luxemburg a procedat la încorporarea în dreptul european a unui set de principii existente în sistemele naționale ale statelor membre, printre care se regăsește și **principiul revocării actelor administrative,** urmare a constatării că tratatele constitutive nu conțineau referiri la această materie[2].

Se manifestă astfel pe plan european o preocupare pentru soluționarea litigiilor ivite între administrația publică și cetățeni căutându-se în acest sens modalități amiabile de reglementare. În cadrul acestei preocupări, tema revocării actelor administrative apare ca fiind importantă pentru doctrina și legislația administrativă, precum și pentru jurisprudență, atât la nivel național, cât și european[3]. Consiliul Europei a adoptat la data de 5 septembrie 2001 Recomandarea Rec. (2001) a Comitetului de Miniștri către Statele Membre ale Consiliului Europei asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private, care statuează, în principiu, că recursul în fața administrației trebuie să fie accesibil subiectului oricărui act și poate avea ca obiect atât legalitatea, cât și oportunitatea actului.

În plus, se mai arată că recursurile administrative pot fi obligatorii, în anumite cazuri, înainte de sesizarea instanței, iar acestea trebuie să facă obiectul unei examinări atente și să conducă la o decizie din partea autorităților competente. În egală măsură, s-a statuat de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene că revocarea nu se poate face oricând și nu poate să privească orice tip de act. În acest sens, s-a decis că termenul de 2 luni în care se poate revoca un act administrativ este un termen rezonabil, iar cel de doi ani este un termen excesiv[4].

Este o viziune care se reflectă și în dispoziția art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care consacră caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile și, implicit, posibilitatea autorității pârâte de a-și revoca actul administrativ unilateral cu caracter individual în anumite termene, în limitele cărora se poate formula și acțiunea în anularea actului administrativ. Anumite discuții se pot face în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ, pentru care atât procedura prealabilă prin care se solicită revocarea în tot sau în parte a actului, cât și acțiunea în anulare, pot fi formulate oricând, ele nefiind supuse unor termene.

Ca și în dreptul național, și în dreptul european s-a statuat, prin jurisprudența C.J.U.E că sunt sustrase posibilității de a fi revocate actele administrative care au generat drepturi subiective sau avantaje similare, o asemenea măsură fiind contrară principiilor generale de drept și, cu precădere, principiului securității juridice.

---

[1] E. Albu, *Principiile dreptului la o bună administrare în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, M. Văcărelu (coord.), *Dreptul administrativ contemporan, spre o concepție unitară în doctrina și practica românească,* Ed. comunicare.ro, ISBN 978-973-711-183-8, 2008, p. 128.

[2] J. Boulois, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* Tome I, 6[e] édition, Éd. Dalloz, Paris, 1994, p. 82.

[3] L. Vișan, D.I. Pasăre, *Revocarea actelor administrative – dimensiune a principiului bunei administrări,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 288-289.

[4] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* p. 108 și notele de subsol 5 și 6.

Referindu-se la semnificația principiilor, un autor arată că rolul lor *„este de a asigura coerența şi armonia sistemului juridic, ele fiind expresia unor valori ideale superioare, regăsindu-se în spiritul dreptului"*[1].

Cum am precizat deja, în doctrină s-a pus în discuție, pe când era în vigoare vechea Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990, perspectiva de a se renunța la caracterul obligatoriu al procedurii prealabile, discuție reluată cu ocazia adoptării actualei legi a contenciosului administrativ. S-a optat însă pentru menținerea obligativității procedurii prealabile sub forma *recursului grațios* şi a celui *administrativ ierarhic*, din necesitatea de a răspunde acestor preocupări şi reglementări existente în plan european.

Semnificația recursului în fața administrației în materia revocării rezidă în faptul că, în acest mod, se realizează reexaminarea unui act administrativ, astfel administrația publică având posibilitatea să-şi reconsidere soluția şi să reformeze actul administrativ din considerente de legalitate şi de oportunitate.

Finalitatea unui asemenea demers este aceea de a asigura respectarea *principiului bunei administrări*, deoarece prin promovarea unui recurs administrativ de către beneficiarul actului sau de către o persoană vătămată într-un drept sau într-un interes legitim se poate ajunge la revocarea acelui act[2].

§25. Anularea actului administrativ

25.1. Generalități privind anularea

Anularea, ca şi suspendarea, reprezintă categorii juridice de rang constituțional.

Doctrina defineşte anularea ca fiind *operațiunea juridică ce constă într-o manifestare de voință în scopul de a determina, în mod direct, desființarea actului şi, deci, încetarea definitivă a efectelor juridice produse de acesta*[3].

Într-o modalitate mai dezvoltată, un alt autor defineşte anularea unui act administrativ unilateral ca fiind *acea sancțiune care lipseşte actul de efectele pentru care acesta a fost emis şi care îmbracă forma unei manifestări explicite de voință, aparținând, în principiu, unei instanțe judecătoreşti şi, în subsidiar, unui organ al administrației publice, altul decât cel care a emis respectivul act, manifestare ce se exteriorizează întrucât, cu ocazia emiterii actului, au fost încălcate dispozițiile legii*[4].

Fără a ne propune să trecem în revistă varietatea de moduri de definire a anulării actului administrativ, relevăm faptul că prin intermediul ei, actul este desființat, el fiind scos din vigoare fie de către o instanță judecătorească, fie de către un organ administrativ. În opinia unui autor, anularea este o prerogativă a puterii judecătoreşti, ea îmbrăcând forma unui act jurisdicțional, respectiv a unei hotărâri judecătoreşti, deşi recunoaşte că, în sens larg, ea poate fi realizată şi de un organ administrativ[5].

---

[1] V. Pătulea, *Noțiunea şi fundamentele principiului securității juridice,* în revista Dreptul nr. 8/2017, p. 115.

[2] L. Vişan, D.I. Pasăre, *Revocarea actelor administrative, art. cit.,* pp. 293-294.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 72.

[4] C. Clipa, *Considerații cu privire la regimul juridic al anulabilității actului administrativ,* în RDP nr. 4/2012, p. 26.

[5] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* pp. 332-333.

Din punctul de vedere al naturii sale, nulitatea unui act juridic, deci şi a actului administrativ, reprezintă o *sancțiune care intervine atunci când actul este lovit de unele vicii de legalitate.*

Art. 1.246 C. civ. defineşte nulitatea astfel: *„Oricare contract încheiat cu încălcarea condițiilor cerute de lege pentru încheierea lui valabilă este supus nulității, dacă prin lege nu se prevede o altă sancțiune".*

Există suficiente asemănări între nulitatea din dreptul civil şi cea din dreptul administrativ, dar există şi aspecte care le disting. În doctrină, elementul de distincție cu titlu de şcoală care se dă este acela că *„în dreptul privat nu există nulitate fără text, pe când în dreptul administrativ, în cele mai multe împrejurări nulitatea există fără text"*[1].

25.2. Teoria nulității în perioada interbelică

Profesorul Paul Negulescu consacră secțiunea a VII-a a tratatului său[2] *„teoriei nulității actelor administrative de autoritate"*, recunoscând următoarele categorii de nulități:

a) *acte inexistente*, care nu au nevoie de nicio constatare;

b) *acte nule de drept*, care au aparență legală, dar sunt lovite de un viciu de o asemenea profunzime încât acesta poate fi constatat oricând, neputând fi acoperit prin trecerea timpului;

c) *acte anulabile*, când actul prezintă doar unele vicii de formă, care pot fi invocate într-un interval de timp determinat şi numai de acele subiecte de drept, autorități sau persoane fizice, care au un interes direct şi personal[3].

Autorul apreciază că atunci când analizăm problema nulității actului administrativ, trebuie să pornim de la *condițiile de fond şi de formă pe care legiuitorul le stabileşte, să cercetăm ce influență are nerespectarea unei condiții asupra validității actului, cine poate să invoce viciul respectiv şi în ce termen.*

Pornind de aici, marele dascăl recunoaşte existența a trei mari categorii de interese:

– *interese generale*, adică interesele colectivității reprezentate prin stat;

– *interese locale* (regionale sau speciale), reprezentate prin unitățile administrativ-teritoriale;

– *interese individuale*, respectiv interesul particularilor, al administraților.

Misiunea legii este ***să țină cont de aceste interese şi să le concilieze.***

În perioada postbelică s-au conturat două mari teorii cu privire la nulitate, în funcție de categoriile şi numărul de nulități care erau recunoscute de fiecare dintre ele. O primă teorie a fost *teoria tripartită,* potrivit căreia sunt recunoscute trei tipuri de nulități ale actelor administrative, respectiv *nulitatea absolută, nulitatea relativă* şi *inexistența*[4]. Prin cea de-a doua teorie, *bipartită,* s-a susținut că actele pot fi *nule* şi *anulabile.* Diferența dintre cele două categorii de nulități viza menținerea sau nu a prezumției de legalitate a actelor administrative. Astfel, în cazul *actelor anulabile,*

---

[1] J. Vermeulen, *Evoluția dreptului administrativ român,* Bucureşti, Institutul de Arte Grafice „Vremea", 1943, p. 107.

[2] P. Negulescu, *op. cit.,* vol. II, pp. 424-466.

[3] P. Negulescu, *op. cit.,* vol. II, p. 426.

[4] T. Drăganu, *Nulitățile actelor administrative individuale,* în Studia Napocensia, Ed. Academiei, Bucureşti, 1974, pp. 57 şi urm., *apud* R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 341.

prezumția de legalitate era menținută, iar actul continua să rămână în vigoare până era desființat de un organ competent, pe când în cazul *actelor nule,* prezumția de legalitate nu mai subzista, iar actul înceta să producă efecte juridice[1].

25.3. Repere ale teoriei actuale a nulității actului administrativ

Anularea actului administrativ, ca şi suspendarea acestuia, sunt **instituții de rang constituțional.** Anularea actului administrativ este prevăzută de art. 52 din Constituție care consacră *acel tip de anulare care este dispus de instanța judecătorească.* Potrivit textului menționat, *persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim,* ***anularea actului*** *şi repararea pagubei.* Acest text face **referire expresă** la **anularea actului administrativ.** Lui considerăm că îi poate fi adăugat art. 126 alin. (6), care face referire la anulare de o **manieră implicită**, atunci când garantează controlul de legalitate asupra actelor administrative pe care instanțele judecătoreşti îl exercită, una dintre consecințele acestui control fiind anularea în tot sau în parte a actului.

Anularea actului administrativ, ca a oricărui act juridic în general, poate fi definită ca reprezentând o operațiune juridică prin intermediul căreia actul se desființează, încetând astfel, în general pentru trecut, efectele sale juridice[2].

Extrapolând constantele doctrinei la **nulitatea unui act administrativ,** aceasta a fost definită ca fiind sancțiunea juridică care afectează efectele unui act care a fost emis sau adoptat cu încălcarea condițiilor de fond, de formă sau de procedură stabilite de lege pentru validitatea sa[3]. Un aspect esențial al regimului juridic al acestei sancțiuni este faptul că ea este dispusă de un alt organ decât cel care a emis actul, respectiv organul ierarhic superior sau instanța de judecată[4]. Dreptul organului ierarhic superior de a anula actele organelor inferioare lor ne apare ca *o consecință a dreptului de control general,* motiv pentru care *dreptul de anulare nu e necesar a fi prevăzut expres*[5].

În cazul actelor emise de autorități ale administrației publice care nu se subordonează ierarhic altora, exemplu autoritățile centrale sau locale autonome, *anularea nu va putea fi dispusă decât de instanța de judecată.*

Nulitatea absolută are ca specific faptul că *sancționează nerespectarea, la încheierea actului juridic, a unei norme care ocroteşte un interes general* sau *obştesc,* cum se exprima Şcoala postbelică. În cazul celei ***relative*** *sunt nerespectate, la încheierea actului juridic, norme care ocrotesc un interes particular, individual ori personal*[6].

Din punctul de vedere al întinderii efectelor, nulitățile se împart în ***nulități totale,*** când *este desființat un act juridic în integralitatea sa* şi în ***nulități parțiale,*** când *se*

---

[1] M. Anghene, *Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative exercitat pe cale indirectă. Excepția de ilegalitate,* în J.N. nr. 1/1963, pp. 10 şi urm. *apud* R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 341.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 69-80.

[3] E. Demciuc, *Nulitatea contractelor administrative,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 408.

[4] V. Prisăcaru, *op. cit.,* p. 233.

[5] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 62.

[6] Gh. Beleiu, *op. cit.,* p. 183.

desființează doar o parte a actului, celelalte părți ale actului continuând să producă efecte juridice, deoarece nu contravin legii.

Nulitatea absolută *intervine pentru încălcarea condițiilor de fond, esențiale pentru validitatea actului, iar* **nulitatea relativă** *pentru condiții de mai mică importanță, care privesc forma actului.* Există însă situații în care încălcarea unor reguli de formă, atrage nulitatea absolută a unui act administrativ. Exemplu cu caracter de școală îl reprezintă art. 17 din O.G. nr. 2/2001 cu privire la regimul juridic al contravențiilor[1], care reglementează **cauzele de nulitate a procesului-verbal** și prevede că *„Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanelor juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage* ***nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu".*** După cum s-a exprimat constant doctrina, este vorba despre **nulitatea absolută a procesului-verbal contravențional,** în vreme ce lipsa altor elemente precum cea *„privind posibilitatea achitării amenzii în 48 de ore sau cea referitoare la termenul pentru exercitarea căii de atac"* atrage **nulitatea relativă a lui[2].** O situație similară o regăsim în art. 252 alin. (2) din Codul muncii[3], care prevede că ***„Sub sancțiunea nulității absolute,*** *în decizie* (decizia de aplicare a sancțiunii disciplinare – V.V.) *se cuprind în mod obligatoriu: (...)",* după care se enumeră mențiunile pe care trebuie să le cuprindă decizia de sancționare[4]. Actul juridic prin care se aplică sancțiunea disciplinară, care poartă denumirea generică de *decizie,* poate fi un **act de drept al muncii,** dar poate fi și un **act administrativ.** De exemplu, în cadrul autorităților și instituțiilor publice, conducătorul acestora este cel care aplică sancțiunea, după procedura prevăzută de lege, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru personalul contractual. Acest act, care poartă denumirea de *decizie,* potrivit Codului muncii sau poate avea altă denumire (de exemplu: **ordin, dispoziție**) este ca natură juridică **un act administrativ individual care produce efecte juridice în planul dreptului muncii.** În cazul în care acest act administrativ de sancționare nu cuprinde mențiunile prevăzute de art. 252 alin. (2) din Codul muncii, el va fi lovit de nulitate absolută, chiar dacă respectivele mențiuni pot fi considerate a reprezenta condiții de formă.

Din punctul de vedere al ***efectelor juridice***, nulitatea actului administrativ diferă de cea a actului civil[5], după cum urmează:

– indiferent de condițiile care au fost încălcate, organul competent va putea să dispună anularea actului;

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații,* ediția 3, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 282-283.

[3] Aprobat prin Legea nr. 53/2003, republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011 (cu modificările și completările ulterioare).

[4] Este vorba despre: *a) descrierea faptei care constituie abatere disciplinară; b) precizarea prevederilor din statutul de personal, regulamentul intern, contractul colectiv aplicabil care au fost care au încălcate de salariat; c) motivele pentru care au fost înlăturate apărările formulate de salariat în timpul cercetării disciplinare prealabile sau motivele pentru care, în condițiile prevăzute de art. 251 alin. (3), nu a fost efectuată cercetarea; d) temeiul de drept în baza căruia sancțiunea disciplinară se aplică; termenul în care sancțiunea poate fi contestată; f) instanța competentă la care sancțiunea poate fi contestată".*

[5] I. Iovănaș, *op. cit.,* p. 63.

– dacă în dreptul civil nulitățile relative pot fi confirmate de cel lezat, iar nulitățile absolute nu pot fi confirmate, **în dreptul administrativ pot fi confirmate ambele categorii de nulități, nu numai nulitățile relative.**

În dreptul civil se mai recunosc şi **nulități exprese** şi **nulități tacite,** în funcție de modul în care este exprimată nulitatea, precum şi **nulitatea de fond** şi **de formă,** în raport de felul condiției de validitate încălcate[1]. Cât priveşte dreptul penal, în această ramură de drept se discută despre **nulități virtuale** şi **nulități exprese. Nulitățile virtuale** sunt acelea care *rezultă din reglementarea generală privind respectarea legii în desfăşurarea procesului penal",* iar **nulitățile exprese** sunt cele care intervin atunci când *„în lege se arată expres că sunt prevăzute sub sancțiunea nulității"*[2]. Distincția între cele două tipuri de nulități a fost preluată şi de unii autori de drept administrativ[3].

25.4. Organele care pot dispune anularea unui act administrativ

Această sancțiune poate fi dispusă de următoarele categorii de autorități:

a) *de organul ierarhic superior,* în virtutea raportului de subordonare ierarhică. După cum am mai avut prilejul să arătăm cu ocazia analizei raporturilor juridice, în primul volum, una dintre prerogativele pe care organul supraordonat o are asupra celui care îi este subordonat ierarhic este aceea de a anula actele ilegale ale acestuia;

b) *de instanța de judecată,* care îşi fundamentează acest drept pe dispozițiile art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituție şi ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Am precizat, în partea de început a prezentei secțiuni, că atât Constituția, în art. 52, cât şi Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în mai multe articole pe care le vom analiza în capitolul consacrat acestei instituții, fac referire expresă la **anularea actului;**

c) *nulitatea dispusă de legiuitor,* în situația în care legea însăşi prevede intervenția acestei sancțiuni. Spre exemplu, art. 34 alin. (2) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor prevede că *„Refuzul depunerii jurământului atrage, de drept, nulitatea numirii în funcție".* La alte categorii de funcționari publici, în sensul larg al termenului, refuzul depunerii jurământului atrage *revocarea din funcție.* De exemplu, fostul art. 62 alin. (7) teza a doua din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[4] prevede că *„Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris şi* ***atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică".*** Norma se regăseşte în prezent în art. 536 alin. (5) din Codul administrativ. Constatăm cum aceeaşi situație juridică, respectiv **refuzul depunerii jurământului,** atrage, în cazul funcționarilor publici, **revocarea,** iar în cazul judecătorilor, **anularea** actului de numire în funcție, respectiv **nulitatea de drept** a acestuia.

d) *de Ministerul Public,* care poate anula doar anumite categorii de acte administrative (exemplu cele ale locurilor de detenție). În acest sens, în doctrina tradițională s-a recunoscut faptul că Ministerul Public, prin reprezentanții săi, poate *„(...) anula actele ilegale ale organelor administrative de cercetare şi urmărire penală, respectiv ale organelor de administrare a locurilor de detenție şi executare a pedepselor"*[5].

---

[1] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.,* 2014, p. 216.

[2] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea generală. În lumina noului Cod de procedură penală,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 721.

[3] E.-F. Popescu, *Rolul nulităților virtuale în etapizarea demersurilor de aplicare a nulității,* în Dreptul nr. 5/2016, pp. 108-120.

[4] Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[5] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, pp. 90-91.

25.5. Procedura anulării

Sub aspect procedural, precizăm că regăsim **diferențieri,** în funcție de organul care dispune anularea. Astfel, în cazul *anulării dispuse de organul ierarhic superior*, instrumentul juridic prin care se dispune anularea va fi *actul administrativ*, ceea ce înseamnă că *procedura va fi cea specifică emiterii unui act administrativ.*

În cazul în care *instanța judiciară* decide anularea actului, procedura va fi cea *instituită prin* art. 18[1] din *Legea nr. 554/2004*, cu modificările şi completările ulterioare şi alte texte care se coroborează cu acesta.

În cazul anulării dispuse de către Ministerul Public, aceasta se va realiza conform normelor cuprinse în Codul de procedură penală[2]. În dreptul procesual penal, nulitățile *„intervin ori de câte ori un act procesual sau procedural ori o activitate procesuală s-a realizat fără stricta respectare a legii"*[3].

25.6. Efectele anulării

Analiza efectelor juridice ale anulării trebuie realizată în corelație cu două elemente ale regimului juridic al actului administrativ: **prezumția de legalitate şi cauzele care determină desființarea, prin anulare, a actului.**

Indiferent de condițiile încălcate la emiterea/adoptarea actului şi de tipul de nulitate care urmează să intervină, *prezumția de legalitate funcționează până în momentul în care se constată sancțiunea respectivă*[4].

În ceea ce priveşte cauzele care determină anularea, am admis faptul că ea intervine, ca regulă, pentru încălcarea unor condiții de legalitate, dar poate fi atrasă şi de motive de neoportunitate a actului.

Ca regulă, anularea actului administrativ individual produce efecte juridice *ex tunc*, pentru trecut, actul este desființat ca şi când el nu ar fi existat.

În contextul în care am admis că nulitatea unui act administrativ intervine şi pentru cauze de neoportunitate a lui, împărtăşim concepția exprimată în doctrină[5], potrivit căreia atunci când anularea se dispune pentru motive de neoportunitate, efectele juridice produse trebuie să fie *ex nunc.*

---

[1] Art. 18, intitulat *Soluțiile pe care le poate da instanța*, prevede că: *(1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă. (2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), şi asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății. (3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. (4) Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate: a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte; b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndreptățit; c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații; d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere; e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale. (5) Soluțiile prevăzute la alin. (1) şi alin. (4) lit. b) şi c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere. (6) În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum şi amenda prevăzută la art. 24 alin. (2).*

[2] Codul de procedură penală a fost aprobat prin Legea nr. 135/2010, publicată în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010. A fost pus în aplicare, cu modificări şi completări prin Legea nr. 255/2013, publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013 şi modificat prin O.U.G. nr. 3/2014 pentru luarea unor măsuri de implementare, necesare aplicării Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală şi pentru implementarea altor acte normative, publicată în M. Of. nr. 98 din 7 februarie 2014.

[3] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea generală, op. cit.*, p. 719.

[4] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 65.

[5] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 283.

În ceea ce priveşte anularea actelor administrative cu caracter normativ realizată printr-un act administrativ, considerăm că soluția care se impune rezultă din aplicarea, prin analogie, a prevederii cuprinsă în art. 23 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, conform căreia *„Hotărârile judecătoreşti definitive*[1] *(...) prin care s-a anulat, în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu, după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare".* Constatăm că textul legii impune, în mod firesc, publicarea doar a **hotărârilor judecătoreşti** prin care se anulează, în tot sau în parte, un act administrativ cu caracter normativ. Se pune problema **dacă obligația subzistă şi atunci când anularea unui asemenea act se realizează pe cale administrativă.** *Mutatis-mutandis,* apreciem că şi **actele administrative prin care se anulează, în tot sau în parte, un act administrativ cu caracter normativ sunt supuse regulii publicității.** În condițiile în care anularea se dispune prin act administrativ al unei autorități publice locale sau județene dintr-o unitate administrativ-teritorială în care o minoritate națională are o pondere semnificativă, considerăm că trebuie îndeplinite prevederile Codului administrativ, urmând ca **publicitatea unor asemenea acte să se facă şi în limba minorității naționale respective.**

Reținem, de asemenea, ca regulă a regimului juridic al anulării actului administrativ, faptul că *anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiționată de legalitatea actului administrativ anulat*[2].

§26. Inexistența actelor administrative

Inexistența unui act administrativ intervine în situația în care acesta *„nu prezintă nici măcar umbra unei aparențe de legalitate, el apărând în mod manifest ca ilegal"*[3].

Instituția inexistenței actului administrativ a fost fundamentată în perioada interbelică, în care întâlnim o veritabilă „teorie" a inexistenței actului administrativ[4]. Ideea de inexistență şi premisele apariției teoriei actelor inexistente, trebuie căutate în dreptul roman. Termenul *nullus, nulla, nullum* înseamnă, în accepțiunea sa primară, inexistent[5]. Inexistența intervine în cazurile în care încălcarea condițiilor de valabilitate este atât de gravă, încât nu se pot aplica principiile sancționării efectelor actului administrativ, urmând a i se aplica sancțiunea inexistenței[6]. Sunt, astfel, inexistente actele administrative care nu au fost emise sau adoptate de organele competente, din punct de vedere al competenței materiale şi teritoriale (de exemplu: primarul sau consiliul local al unei localități reglementează conduita cetățenilor din altă localitate). Încălcarea

---

[1] Textul face referire şi la caracterul **irevocabil** al acestor hotărâri. În contextul în care, potrivit prevederilor noului Cod de procedură civilă s-a renunțat la caracterul irevocabil al hotărârilor judecătoreşti, ne-am îngăduit să „decupăm" din conținutul textului referirea la acest caracter.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 82. Este, de altfel, aplicarea principiului de drept *quod nullum est, nullum producit efectum.*

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ediția 4, p. 94.

[4] P. Negulescu, *op. cit.,* p. 430 şi urm.

[5] I. Dogaru (coord.) *Drept civil. Idei producătoare de efecte juridice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 356.

[6] A. Negoiță, *Drept administrativ,* Ed. Silvy, Bucureşti, 1996, p. 169.

legii în atare situaţie este atât de evidentă, încât nu mai este necesară invocarea nelegalităţii actului şi pronunţarea nulităţii lor[1]. Pot exista două posibile situaţii: una în care regulile de competenţă nu sunt cu suficientă claritate stabilite între două organe ale administraţiei publice, caz în care invocarea cu succes a inexistenţei actului emis/adoptat astfel este dificil de realizat; cea de-a doua, în care *„legiuitorul stabileşte prin dispoziţii legale imperative competenţa unui anumit organ administrativ pentru adoptarea/emiterea unui act administrativ, iar actul administrativ este adoptat/emis de către un alt organ administrativ decât cel stabilit de lege"*[2], situaţie în care, evident, inexistenţa poate fi invocată cu succes.

Fundamente constituţionale actuale ale inexistenţei actului administrativ

Avem în vedere două dispoziţii constituţionale exprese care transformă această instituţie într-una de rang constituţional.

Este vorba de **art. 100** care reglementează actele Preşedintelui, respectiv decretele, a căror publicare obligatorie în Monitorul Oficial o impune textul constituţional respectiv, în cazul nepublicării intervenind *sancţiunea inexistenţei actului.*

Art. 108 prevede acelaşi caracter obligatoriu al publicării în Monitorul Oficial al actelor Guvernului, în caz contrar intervenind *inexistenţa actelor.*

Legea fundamentală admite o excepţie în cazul **hotărârilor cu caracter militar,** care, din raţiuni lesne de înţeles, se comunică numai instituţiilor interesate. Constatăm că excepţia priveşte numai hotărârile Guvernului, care sunt acte subsecvente legii, nu şi ordonanţele Guvernului, simple sau de urgenţă, care aparţin legislaţiei primare, care întotdeauna sunt supuse regulii publicităţii.

Regimul juridic al inexistenţei actului administrativ

Inexistenţa este o sancţiune specifică a actului administrativ, care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul sunt atât de grave, de fundamentale, încât conştientizarea lor nu este o problemă pentru nici un subiect de drept. Cum afirmă plastic profesorul Tudor Drăganu[3], orice subiect de drept, chiar şi unul cu inteligenţă medie, va realiza ilegalitatea flagrantă a actului. În acelaşi spirit, într-o altă lucrare, marele dascăl al dreptului public românesc afirma că actele inexistente prezintă carenţe de legalitate atât de evidente, încât nu le poate fi atribuit, pentru niciun moment şi, adăugăm noi, de nimeni, caracterul de acte juridice obligatorii[4].

Inexistenţa reprezintă, în opinia unui autor, o sancţiune cu caracter excepţional, care înlătură prezumţia de legalitate, ea putând fi juridică sau materială, oricine putând-o semnala[5].

Valorificând tezele de referinţă ale doctrinei[6], desprindem următoarele dimensiuni ale regimului juridic al actelor inexistente:

a) actele inexistente *nu se mai bucură de prezumţia de legalitate a actului administrativ;*

---

[1] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 416.

[2] O. Puie, *Competenţa autorităţilor publice în domeniul anulării actelor administrative,* în revista Dreptul nr. 8/2009, p. 124.

[3] T. Drăganu, *Nulitatea actelor administrative individuale, op. cit.,* p. 64.

[4] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* 1959, p. 152.

[5] I. Nedelcu, *Actele administrative atipice,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent şi perspective în contextul transformărilor din administraţia publică românească,* Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 13.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 78-79; I. Iovănaş, *op. cit.,* pp. 65-66.

b) subiectele de drept *destinatare ale actului sau care cad sub incidența lui au dreptul de a se prevala de inexistența actului şi deci de a refuza îndeplinirea obligațiilor care rezultă din act.*

Reunind cele două elemente de regim juridic, unii autori le exprimă sub forma tezei că în cazul actelor inexistente nu mai operează prezumția de legalitate şi nimeni nu poate fi ținut să se supună prescripțiilor exprimate în astfel de acte[1]. Neoperând prezumția de legalitate, actul nu mai poate fi pus în executare, caracteristică prin care se deosebesc actele inexistente de actele lovite de nulitate, în cazul cărora prezumția subzistă, iar actul continuă să producă efecte juridice până la data constatării sau declarării nulității lor[2].

c) acestui drept îi corespunde, în mod corelativ, ***obligația*** celorlalte subiecte de drept, a autorităților publice în mod prioritar, *de a lua act de inexistența intervenită, ceea ce înseamnă că ele nu vor proceda, în baza actului, la executarea din oficiu şi la impunerea deci a forței de constrângere a statului, pentru că actul nu mai este prezumat a fi legal şi deci el nu mai constituie titlu executoriu, nu se mai bucură de principiul* executio ex officio.

d) în actualul sistem constituțional, instituția inexistenței a devenit *de rang constituțional.*

Acestor elemente de regim juridic, doctrina franceză îl adaugă şi pe acela că *actul inexistent poate fi retras (revocat) în orice moment de către administrație, în timp ce actul care este doar nul nu poate fi retras decât în interiorul termenului de recurs*[3]. În egală măsură, actul inexistent poate fi deferit judecătorului administrativ, fără condiția unui termen, aşa cum se întâmplă în cazul actelor nelegale. În dreptul francez este recunoscută, pe lângă excepția de nelegalitate, posibilitatea invocării excepției de inexistență a actului administrativ[4]. Precizăm că şi în dreptul românesc s-a propus introducerea acestei excepții[5].

§27. Alte dimensiuni ale regimului juridic al actelor administrative

La această ultimă parte, vom avea în vedere cu prioritate *actele de stare civilă.*

Actele de stare civilă reprezintă acea categorie de acte care au o natură juridică complexă, de drept civil şi de drept administrativ, prin intermediul cărora autoritățile publice învestite cu atribuții de stare civilă transpun în conținutul lor elementele componente ale stării civile a persoanei.

Am menționat, în conținutul definiției, natura complexă a acestor acte, faptul că ele aparțin, în egală măsură, atât dreptului civil, cât şi dreptului administrativ.

În ceea ce priveşte dimensiunea actului de stare civilă din perspectiva dreptului administrativ, ea are următoarea semnificație:

a) reprezintă *înscrisul autentic doveditor* al actului de stare civilă întocmit în registrul de stare civilă;

b) reprezintă un *mijloc de evidență a populației,* din punctul de vedere al numărului şi al structurii sale;

---

[1] I. Alexandru, I.P. Slăniceanu, M. Cărăuşan, C.-I. Enescu, D. Dincă, *Drept administrativ,* Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 281.

[2] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 345.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 114.

[4] R. Chapus, *Droit administratif général, Tome I, op. cit.,* 15ème éd., 2015, pp. 1013-1014.

[5] A se vedea C.D. Stoian, *Consacrarea, în dreptul românesc, a excepției de inexistență a actului administrativ,* în RDP nr. 1/2014, pp. 94-97.

c) se întocmeşte în *interesul statului şi al persoanei* (art. 1 din Legea nr. 119/1996, republicată);

d) serveşte la *apărarea drepturilor şi libertăților fundamentale ale cetățenilor* (art. 1 din Legea nr. 119/1996, republicată).

Regimul legal actual al stării civile îl regăsim în Legea nr. 119/1996[1], republicată, care a abrogat decretul fostului Consiliu de Stat nr. 278/1960 şi actele juridice emise în baza lui[2].

Reconstituirea actelor de stare civilă

Potrivit art. 13 şi 52 din Legea nr. 119/1996, republicată, *reconstituirea* actelor de stare civilă se face la *cerere*, în următoarele situații:

a) dacă registrul de stare civilă a fost pierdut sau distrus, în totalitate sau în parte;

b) dacă actul de stare civilă a fost întocmit în străinătate şi nu poate fi procurat certificatul sau extrasul de pe acest act;

Întocmirea ulterioară a actelor de stare civilă

Prin art. 53 sunt recunoscute următoarele situații în care întocmirea ulterioară a unui act de stare civilă este admisibilă:

a) când s-a omis întocmirea actului de naştere sau de deces, ori aceasta a fost refuzată, deşi s-au depus actele necesare acestei operațiuni;

b) întocmirea actului de căsătorie a fost omisă, deşi a fost luat consimțământul soților de către ofițerul de stare civilă.

Anularea, modificarea, completarea şi rectificarea actelor de stare civilă

Primele trei operațiuni se pot face *numai în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile* (art. 57 din Legea nr. 119/1996, republicată), în timp ce rectificarea actelor de stare civilă şi a mențiunilor înscrise pe marginea acestora se face în temeiul dispoziției primarului unității administrativ-teritoriale care are în păstrare actul de stare civilă, din oficiu sau la cererea persoanei interesate, cu avizul prealabil al serviciului public comunitar județean de evidență a persoanei (art. 58 din lege).

Anularea, modificarea, rectificarea sau completarea unui act de stare civilă sau a unei mențiuni înscrise pe acesta, în condițiile menționate anterior, se înscriu *numai prin mențiune pe actul de stare civilă corespunzător* (art. 59 din lege).

Regimul duplicatelor

Regimul acestora este doar în mare reglementat prin Legea nr. 119/1996, republicată, şi dezvoltat prin normele metodologice de punere în aplicare a legii.

Duplicatul reprezintă *un nou certificat de stare civilă, care înlocuieşte vechiul certificat* şi a cărui emitere poate fi legitimată de intervenția unor fapte materiale, cum ar fi *pierderea, sustragerea, distrugerea sau deteriorarea* certificatului original.

Duplicatul nu trebuie confundat cu eliberarea unui nou certificat în cazul în care au intervenit unele modificări în starea civilă a unei persoane, dispuse prin hotărâre judecătorească având caracter definitiv[3].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 282 din 11 noiembrie 1996 şi republicată, în urma modificărilor succesive, în M. Of. nr. 339 din 18 mai 2012.

[2] Este vorba despre Hotărârile fostului Consiliu de Miniştri nr. 1090/1960 şi 2290/1969, privind aprobarea metodelor de evidență a registrelor de stare civilă şi respectiv sancționarea contravențiilor la regimul actelor de stare civilă.

[3] În această a doua situație, eliberarea unui nou certificat este determinată de intervenția unor cauze de natură juridică, acestea atrăgând anularea vechiului certificat şi emiterea unuia nou care corespunde stării civile, astfel cum a fost ea modificată după procedura instituită de lege. Înțelegem că noul certificat de stare civilă va avea un alt conținut decât vechiul certificat pe care îl înlocuieşte. În prima situație, deci în cazul duplicatului, eliberarea unui nou certificat este determinată de un fapt material, iar duplicatul va avea acelaşi conținut cu certificatul pe care îl înlocuieşte.

Capitolul II

CONTRACTUL ADMINISTRATIV

Secţiunea I

Consideraţii generale

Contractul administrativ reprezintă o instituție care, cum se exprimă atât de relevant un autor interbelic, *îndepărtându-se de la principiile călăuzitoare ale dreptului privat, a contribuit la autonomia dreptului administrativ*[1]. Ea a fost considerată „o instituție exogenă ce nu putea evoca esența realităților indigene"[2]. După cum am mai avut prilejul să arătăm în partea introductivă a prezentului capitol, există autori care circumscriu contractele administrative categoriei **actelor de gestiune ale administrației,** care, la rândul lor, se împart în **acte de gestiune publică** şi **acte de gestiune privată.** Contractele administrative fac parte din categoria actelor de gestiune publică. În ceea ce priveşte actele de gestiune privată, autorul atrage atenția că *„Prin excepție de la caracterul bilateral al actelor administrative de gestiune, fac parte din această categorie şi unele acte unilaterale de drept civil ale administrației publice, cum sunt: darea unei procuri, promisiunea de recompensă, oferta de contractare, renunțarea la un drept, dacă acestea au ca obiect bunuri din domeniul privat"*[3].

Contractul administrativ reprezintă o creație a jurisprudenței Consiliului de Stat francez[4]. În absența unei definiții legale, jurisprudența Consiliului de Stat a definit contractul administrativ ca fiind *„contractul încheiat de cel puțin o persoană publică şi care comportă cel puțin o clauză exorbitantă de la dreptul comun sau face să participe cocontractantul la executarea serviciului public".* Rezultă din această definiție că pentru determinarea specificului contractului administrativ, Consiliul de Stat a utilizat **două criterii,** respectiv unul **organic** şi celălalt **material**[5]**.** Conform **criteriului organic,** pentru a fi în prezența unui contract administrativ este necesar ca o persoană de drept public să participe la încheierea lui. În ceea ce priveşte **criteriul material,** acesta, la rândul lui se subdivide în două *criterii alternative,* respectiv *caracterul exorbitant de la dreptul comun* sau *legătura sa cu un serviciu public*[6]. În egală măsură, în baza aceluiaşi criteriu se identifică legătura dintre contractul administrativ şi domeniul public, caracterul administrativ fiind conferit de misiunea unui contract de a gestiona un bun aparținând domeniului public[7].

Teoria contractului administrativ a fost dezvoltată în doctrină de unul din corifeii dreptului public francez, şi anume Gaston Jèze, care înțelege prin *„contracte*

---

[1] J. Vermeulen, *op. cit.,* p. 208.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, ed. a IV-a, Ed. Marvan, 1934, p. 160.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.* ed. 4, p. 216.

[4] C. Debbasch, *op. cit.,* vol. II, p. 295.

[5] X. Braud, *Cours de droit administratif général, op. cit.,* 1re éd., p. 151.

[6] X. Braud, *Cours de droit administratif général, op. cit.,* 1re éd., pp. 151 şi 155.

[7] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 243.

administrative", „contractele încheiate de administrație pentru a asigura funcționarea unui serviciu public şi care este supus, din punct de vedere al regulilor particulare, altor reguli decât cele care guvernează raporturile dintre particulari". În sfera contractelor administrative, astfel cum a fost ea trasată de doctrina clasică franceză, intrau categorii de contracte care şi în prezent au această natură juridică, precum: contractul de concesiune, de lucrări publice, de transport sau mai puțin cunoscutul contract de furnituri, noțiune în care se includeau confecționarea şi furnizarea de bunuri materiale mobiliare.

În doctrina franceză actuală, sub aspect terminologic, se utilizează două concepte, care nu sunt sinonime, respectiv **contracte publice** şi **contractele administrative** Noțiunea de **contract public,** care este relativ recentă, *„vizează ansamblul contractelor încheiate de persoanele publice (în care se includ şi contractele de drept privat) în timp ce expresia de* ***contract administrativ*** *se aplică doar contractelor încheiate de administrație care sunt supuse la un regim de drept administrativ"*[1]. În alți termeni, trebuie făcută distincția între *contractele administrației,* care includ atât contractele de drept privat, cât şi cele administrative, de drept public, şi *contractele administrative,* ca şi contracte de drept public.

Codul civil român defineşte contractul în art. 1.166 ca fiind *„acordul de voință dintre două sau mai multe persoane cu intenția de a constitui, modifica sau stinge un raport juridic".* Este neîndoielnic faptul, semnalat de doctrină, că trăsătura esențială, definitorie a unui contract, o constituie acordul de voință al părților exprimat cu intenția de a se obliga juridiceşte[2].

Atât în doctrina românească, dar şi în cea franceză, noțiunea de contract administrativ este legată de noțiunea de domeniu public şi de serviciu public[3].

Originea contractelor administrative trebuie căutată, în esență, în necesitățile imperioase de ordin financiar ale autorităților publice care aveau în administrare bunuri proprietate publică, de a le valorifica în interesul comunităților locale sau în interes național, în funcție de forma de proprietate asupra acestor bunuri[4].

Regulile specifice contractelor administrative privesc următoarele aspecte:

a) *forma contractului*, care este prestabilită de legiuitor;

b) *puterile exorbitante ale administrației*, cu ajutorul cărora aceasta poate obține, prin impunere unilaterală, executarea fidelă şi regulată a prestației convenite prin contract;

c) *anumite facilități pe care administrația le dă celor cu care a contractat*, pentru ca aceştia să-şi poată duce la bun sfârşit prestațiile stabilite prin contract;

d) *competența tribunalelor administrative*, pentru soluționarea eventualelor litigii care ar putea apărea în executarea unui astfel de contract.

Teoria contractelor administrative a fost fundamentată pornindu-se de la ideea că *„administrația, având un caracter îndoit, perfectează două feluri de contracte: contracte administrative şi contracte de drept privat".* Cele dintâi contracte urmează un regim juridic de drept public, care este deosebit de acela aplicabil convențiunilor dintre

---

[1] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 147.

[2] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.,* vol. I, p. 37.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 103.

[4] E. Demciuc, *Nulitatea contractelor administrative,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 406.

particulari[1]. Referirea la *caracterul îndoit al administrației* avea în vedere, astfel cum rezultă din context, dubla sa calitate de titulară de *bunuri proprietate publică* şi de *bunuri proprietate privată.*

Secţiunea a II-a
Repere actuale ale noţiunii de contract administrativ

Repudiată în perioada regimului de tip totalitar, noțiunea de *contract administrativ* şi instituția pe care o evocă îşi reintră în drepturi după 1990.

„O tendință vizibilă astăzi constă în faptul că, în partea considerată a ține tradițional de dreptul privat pătrund instrumente ale dreptului public"[2].

Perioada de după decembrie 1989 poate fi calificată ca o nouă etapă în evoluția teoriei contractului administrativ, prima în istoria României în care ar fi trebuit să se regăsească fundamentată legal şi doctrinar existența acestui act juridic, pornind de la faptul că însăşi Constituția din 1991 îl recunoaşte implicit, fără a-l califica expres cu denumirea de *„contract administrativ"*.

Este vorba de art. 136 alin. (4) care declară, pe de o parte, proprietatea publică inalienabilă, iar pe de altă parte, recunoaşte posibilitatea existenței unor mijloace juridice de valorificare a bunurilor proprietate publică; este vorba despre: *darea în administrare,* care nu se poate face decât către o regie autonomă sau instituție publică; *concesiunea; închirierea* şi *darea în folosință gratuită*[3].

Un moment important în evoluția acestei noțiuni este reprezentat de adoptarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările şi completările care i s-au adus prin Legea nr. 212/2018[4], care nu numai că recunoaşte această noțiune, dar o şi explică în art. 2 alin. (1) care, pe de o parte definește **actul administrativ,** iar pe de altă parte, la litera c ind. 1 prevede că *sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea de servicii publice şi achiziții publice.* Dacă acest text operează numai cu noțiunea de contract, înțelegându-se că este vorba despre **contract administrativ,** în art. 18 alin. (4) se face referire expresă la această sintagmă, textul prevăzând *soluțiile pe care le poate dispune instanța atunci când acțiunea în contencios administrativ are ca obiect un* ***contract administrativ.***

Dacă analizăm cadrul legal actual, putem constata că el este reprezentat de două categorii de reglementări:

a) reglementări care constituie şi consacră cadrul general pentru contractele administrative, ca instituție juridică, ele vizând *genul proxim* şi ne referim cu precădere la prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

b) reglementări care se referă la diferite categorii de contracte administrative, care vizează astfel *diferența specifică,* dacă este să ne exprimăm în termenii logicii formale.

---

[1] G. Costin, *Noțiunea contractului administrativ,* Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, Imprimeria centrală, Bucureşti 1945, p. 9.

[2] I.C. Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în RDP nr. 4/2014, p. 110.

[3] Această ultimă modalitate a fost prevăzută în urma revizuirii Constituției.

[4] Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

De exemplu, Legea nr. 233/2016[1] reglementează contractele de parteneriat public-privat, pe care le califică în mod expres a reprezenta **contracte administrative.**

În conformitate cu prevederile art. 4 alin. (1) din acest act normativ, parteneriatul public privat poate îmbrăca una dintre următoarele două forme: **parteneriatul public-privat contractual,** care este realizat între partenerul public, cel privat şi societatea de proiect al cărei capital social este deținut în integralitate de partenerul privat; **parteneriatul public-privat instituțional,** prin care cei doi parteneri constituie o societate nouă, care va acționa ca societate de proiect şi care, ulterior înregistrării în registrul societăților, dobândeşte calitatea de parte la contractul de parteneriat public-privat[2].

Secţiunea a III-a
Definiţia contractului administrativ

Natura juridică în egală măsură complexă şi controversată a contractului administrativ a făcut ca această instituție să fie revendicată atât de specialiştii în dreptul public, cât şi de cei în drept privat, făcând parte, din acest punct de vedere, din categoria instituțiilor juridice care se află la interferența între cele două mari ramuri ale dreptului, la *„frontiera dintre actul unilateral şi contract"*[3] după cum intitulează un autor francez lucrarea consacrată acestei instituții.

„Contractele administrative sunt, în principiu, diferite de actele administrative unilaterale, pentru că presupun un acord de voință între administrație şi cocontractantul său"[4].

Contractul administrativ reprezintă *un acord de voință, dintre o autoritate publică, aflată pe o poziție de superioritate juridică, pe de o parte, şi alte subiecte de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părți), prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus, în principal, unui regim de putere publică.*

În doctrină, contractul administrativ mai este definit a reprezenta un acord de voință, supus total sau parțial unui regim de putere publică, între o instituție publică sau alt subiect de drept autorizat de aceasta, pe de o parte, şi un particular sau o altă instituție publică, pe de altă parte, urmărind satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice, punerea în valoare a unui bun proprietate publică, realizarea unei achiziții publice, precum şi contractul încheiat între funcționarul public şi autoritatea/instituția publică, prin care se naşte raportul juridic de funcție publică[5]. Constatăm că autorul include în categoria contractelor administrative şi *contractul de serviciu* sau de *funcție publică*, încheiat între autoritatea sau instituția publică şi titularul unei funcții publice, teorie pe care am

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 954 din 25 noiembrie 2016.

[2] A. Trăilescu, *Contractul de parteneriat public-privat,* în RDP nr. 4/2017, p. 40.

[3] Y. Madiot, *Aux frontières du contract et de l'acte unilateral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français,* LGDJ, Paris, 1971.

[4] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème édition, p. 20.

[5] C.-S. Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în „Dreptul" nr. 1/2010, p. 109.

promovat-o şi noi în lucrările noastre[1] şi care a fost consfinţită de ÎCCJ, prin jurisprudenţa sa[2].

Din definiţie şi în consonanţă cu tezele fundamentale ale doctrinei, desprindem următoarele trăsături ale contractului administrativ:

a) este *o convenţie sau mai exact un acord de voinţă încheiat între mai multe părţi*. Majoritatea autorilor de drept civil folosesc conceptele de *convenţie* şi *contract* în sens identic, ca şi practica judiciară, de altfel. Cu toate acestea, unii autori consideră că atât din punct de vedere semantic, dar mai ales în lumina unor situaţii practice, se poate aprecia că sfera de cuprindere a noţiunii de convenţie este mai largă decât cea de contract. Se dă exemplu înţelegerea dintre coindivizari pentru suspendarea diviziunii (art. 5, 1.143 C. civ.)[3].

b) una dintre părţile contractului este *un subiect determinat*, respectiv un organ care acţionează în realizarea puterii publice, un organ administrativ sau alt subiect de drept autorizat de un organ administrativ[4]. În jurisprudenţa Consiliului de Stat din Franţa s-a statuat faptul că *„un contract nu poate avea caracter administrativ, dacă o persoană publică nu este parte, adică dacă intervine numai între persoane private"*[5].

c) spre deosebire de contractele civile, unde părţile se află pe poziţie de egalitate juridică, în cazul contractului administrativ părţile *nu se bucură de această egalitate juridică, una dintre ele, şi anume subiectul determinat, are o poziţie de superioritate faţă de celălalt subiect al contractului*. Ele sunt o exprimare a faptului că *„dreptul administrativ este un drept inegalitar"*[6].

De vreme ce scopul unui contract administrativ este satisfacerea unei nevoi de interes general, este firesc, cum se apreciază în doctrină, să nu existe *„un echilibru perfect de interese, caracteristic contractelor civile şi comerciale"*[7]. Inegalitatea juridică este considerată, în dreptul francez, ca fiind **principala caracteristică a contractelor administrative.** Ea se materializează în *superioritatea de care dispune persoana publică contractantă în executarea contractului*[8];

d) obiectul contractului este, de asemenea, *determinat*, el urmărind *satisfacerea unui interes general* şi putând îmbrăca una dintre următoarele forme: *prestarea unui serviciu public; punerea în valoare a unui bun public; efectuarea unei lucrări publice;*

e) *clauzele contractului sunt stabilite atât pe cale reglementară, prin lege, cât şi pe cale convenţională*. Dacă analizăm structura unui contract administrativ, de exemplu a contractului de concesiune, constatăm că, în realitate, avem de-a face cu două manifestări de voinţă din partea administraţiei: una prin care administraţia stabileşte, de comun acord cu particularul, elemente de conţinut care pot face obiectul negocierii între aceştia – **partea convenţională,** şi o altă voinţă, exprimată prin caietul de sarcini, care este un veritabil act administrativ, care se grefează, se sudează pe acordul de voinţă, fără a se putea contopi cu acesta – **partea reglementară**. Dacă

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici (Legea nr. 188/1999, cu modificările şi completările ulterioare, republicată)*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 440.

[2] Avem în vedere Decizia nr. 14 din 18 februarie 2008, publicată în M. Of. nr. 853 din 18 decembrie 2008.

[3] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.*, 2014, p. 39.

[4] A. Negoiţă, *op. cit.*, p. 176.

[5] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1re, 15ème édition, 2015, p. 549.

[6] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.*, 5ème édition, p. 20.

[7] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 75.

[8] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives*, 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 237.

prima voință este exprimată într-un regim juridic mixt, preponderent de drept privat, dar şi de drept public în acelaşi timp, cea de-a doua voință este guvernată exclusiv de un regim juridic de drept public[1].

Acest specific a determinat doctrina franceză să considere că **unul dintre criteriile pentru care un contract are natura juridică de act administrativ este cel al clauzelor,** el având **clauze exorbitante.** Prin conceptul de **clauze exorbitante** se înțelege, conform jurisprudenței, *acele clauze care conferă părților drepturi sau care pun în sarcina lor obligații străine prin natura lor celor care sunt susceptibile de a fi liber consimțite de oricine în cadrul legilor civile sau comerciale"*[2].

Constatăm astfel, că printre trăsăturile contractului administrativ se numără *„conținutul mixt al drepturilor şi obligațiilor ce revin părților, conținut ce se stabileşte nu doar pe cale convențională, la fel ca la orice contract (...), ci şi pe cale reglementară sau normativă, parte ce cuprinde clauze cu caracter obligatoriu prevăzut de lege şi de alte acte administrative de autoritate"*[3]. Atragem atenția că autoarea utilizează sintagma *„act administrativ de autoritate"*, specific doctrinei interbelice, care nu mai are o recunoaştere legală, Constituția şi legea vorbind despre *„actul administrativ"*.

O asemenea caracteristică a contractelor administrative a determinat doctrina franceză să vorbească despre **acte mixte,** categorie care include acele acte care au atât o parte reglementară (act unilateral), cât şi o parte contractuală (de act bi sau multilateral)[4],

În doctrina franceză se recunoaşte faptul că **negocierea există nu numai în cazul actelor bi sau multilaterale, dar există şi acte unilaterale care au caracter negociat, sunt consecința unei negocieri.** *„Este în mod egal frecvent şi, în tot cazul, în epoca noastră, ca un conținut al unui act administrativ (al unui regulament, de exemplu) să fi fost negociat (sau discutat, concertat), cu cei ai căror reprezentanți (organizații sindicale, în mod special) de cei cărora el trebuie să le confere drepturi şi să le impună obligații"*. Autorul adaugă faptul că aceasta a devenit o practică uzuală în materie de reglementare economică, profesională, fiind vorba despre profesiunile din sectorul privat, şi se referă la statutul, la condițiile de muncă şi la remunerarea agenților administrației[5]. Legitimitatea unei asemenea aserțiuni este conferită de specificul sistemului francez, de puterea pe care o are Guvernul de a adopta regulamente, unde se pot regăsi încorporate prevederi care au rezultat din negocieri dintre acesta şi sindicate şi patronate, neputând fi extrapolată în sistemul românesc.

f) *poziția de superioritate a subiectului autoritate publică determină posibilitatea ca acesta să poată modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere*, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părților sau, în absența acestui acord, de instanța judecătorească.

În dezvoltarea acestui principiu, art. 35 alin. (1) din Legea nr. 233/2016 privind contractul de parteneriat public-privat prevede că **acest contract poate fi modificat unilateral sau denunțat din motive excepționale legate de interesul public.**

---

[1] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 410.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15ème éd., 2015, p. 551.

[3] D. Diaconu-Dascălu, *Aspecte generale privind cesiunea contractului de concesiune, în Tendințe actuale în dreptul public, abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 201.

[4] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15ème éd., 2015, p. 496.

[5] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15ème éd., 2015, p. 493.

În acord cu cele exprimate în doctrina franceză, considerăm şi noi *„că puterea de a modifica unilateral contractul este justificată de interesul general"*[1]. În egală măsură, este recunoscută o *putere de reziliere unilaterală de către administrație a contractului,* atunci când interesul public o cere, chiar şi în cazul în care ea nu este prevăzută expres în conținutul acestuia[2].

Ca şi clauzele exorbitante, şi *clauzele inegalitare*, respectiv plasarea cocontractantului sub autoritatea şi controlul celeilalte părți, reprezentată de organul public, constituie un element care dă identitate contractelor administrative[3]. În dreptul francez, dreptul persoanei publice de a modifica unilateral contractul a fost recunoscut de Consiliul de Stat încă de la începutul secolului XX[4], însă l-a consacrat ca principiu general abia în 1983, precizând că el rezultă *„din regulile generale aplicabile contractelor administrative"*[5]. Totodată, s-a statuat că autoritatea publică deține o *putere de control asupra cocontractantului,* în baza căreia poate să verifice în orice moment respectarea clauzelor contractuale, acesta constituind *dreptul comun în materia contractelor*[6].

În ceea ce priveşte **rezilierea contractului,** aceasta face să dispară, pentru viitor, angajamentele pe care şi le-au asumat părțile. Poate fi vorba despre o reziliere provocată, una care să vină din voința părților sau să fie determinată de un caz de forță majoră[7]. Ca o consecință a clauzelor exorbitante, rezilierea poate să fie determinată şi de ocrotirea unui interes general, care justifică desființarea unilaterală a lui la inițiativa autorității publice, cu sau fără despăgubire.

Conchidem astfel, în consens cu o opinie exprimată în dreptul francez, că *„spre deosebire de ceea ce se întâmplă în dreptul privat, dreptul contractelor administrative se caracterizează prin facultatea dată administrației de a modifica unilateral termenii contractului, şi chiar de a-l rezilia"*[8].

g) guvernarea lor de *un regim de putere publică*, spre deosebire de contractele civile, care sunt guvernate de dreptul comun[9]. O asemenea aserțiune nu trebuie înțeleasă în sensul că aceste contracte sunt în integralitatea lor supuse dreptului public şi că *regulile de drept civil nu le sunt niciodată aplicabile*[10]. Însuşi faptul că ele au o parte reglementară şi una convențională, negociată, determină concluzia că ele se supun şi unor norme de drept comun, însă regimul de putere publică apreciem că trebuie să aibă şi să-şi păstreze preeminența, el fiind justificat de satisfacerea, prin intermediul contractelor administrative, a unor nevoi colective, a interesului general.

---

[1] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 285

[2] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.,* 4ème éd., 2017, p. 261.

[3] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15ème éd., 2015, p. 553.

[4] Prin deciziile privind Compania nouă de gaz de la Deville-des Rouen din 1902 şi Compania generală de tramvaie din 1910. Pentru dezvoltări, a se vedea X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 185.

[5] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 187.

[6] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème éd., p. 181.

[7] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 282.

[8] S. Velley, *Droit administratif, op. cit.,* 14ème éd., 2017-2018, p. 184.

[9] A. Negoiță, *op. cit.,* p. 176.

[10] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 265.

h) *forma scrisă a contractului administrativ*[1], care, ca şi actul administrativ, nu poate avea caracter consensual, el *implicând o autoritate care acționează în numele puterii publice*. Consiliul de Stat francez a admis, încă din 1956, faptul că nu există niciun impediment ca un contract administrativ să îmbrace şi o *formă orală*, însă în prezent, în rare situații se admite forma orală a contractului administrativ[2].

j) *competența instanțelor de contencios administrativ* pentru soluționarea eventualelor litigii care ar putea apărea din executarea unui astfel de contract[3].

Toate aceste trăsături determină aprecierea din doctrina franceză, conform căreia, în cazul contractelor administrative, părțile dispun de *o libertate contractuală limitată,* care se concretizează, în principal, în următoarele: persoana publică trebuie să fie competentă să-l încheie; încheierea trebuie să se facă într-o anumită formă; consimțământul exprimat trebuie să fie neviciat şi alegerea cocontractantului se face în urma parcurgerii unei proceduri[4]. Regula o reprezintă însă şi în dreptul francez **forma scrisă** a contractelor administrative[5].

În literatura de specialitate se apreciază că la încheierea oricărui contract administrativ trebuie să se țină seama de mai multe condiții, şi anume: un consimțământ al părților care se obligă; capacitatea/competența părților contractante; un obiect determinat/determinabil, licit şi posibil; o cauză licită şi morală; respectarea formei cerută pentru valabilitatea actului juridic; respectarea condiției prealabile obligatorii (autorizația administrativă)[6]. Nerespectarea acestor condiții atrage nulitatea contractului. Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, în prezent abrogată, nu consacra competența instanțelor de contencios administrativ în privința soluționării litigiilor care privesc contracte administrative. Actuala Lege nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, după cum am arătat, recunoaşte în mod expres competența instanțelor de contencios de a se pronunța şi asupra litigiilor izvorâte din contracte administrative. Precizăm faptul că inițial s-a aflat în dezbatere publică un proiect de lege[7], prin care se propune partajarea competenței de soluționare a litigiilor care privesc contractele administrative între instanțele de contencios administrativ şi cele de drept comun. Acest proiect de lege a fost aprobat de către Senat, în calitate de Cameră decizională, în şedința din 3 iulie 2018 şi a devenit Legea nr. 212/2018. Conform modificărilor aduse de această lege, **instanțele de contencios administrativ** urmează să soluționeze, în urma modificărilor aduse prin această lege, *litigiile care aparțin fazelor premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi în orice litigii legate de încheierea şi modificarea contractului administrativ*[8], iar **instanțele de drept comun** ar urma să devină competente să soluționeze *litigiile care*

---

[1] A. Negoiță, *op. cit.*, p. 176.

[2] De exemplu, în cazul contractelor de piețe publice care au o valoare de până în 25000 euro.

[3] Pentru o concepție apropiată, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, pp. 116-119.

[4] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 176.

[5] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, pp. 177-178.

[6] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 419.

[7] Proiectul de lege este publicat pe site-ul Camerei deputaților www.cdep.ro, un proiect de lege pentru modificarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, accesat la data de 16.03.2018, ale cărui prevederi le vom menționa atât în partea consacrată contractului administrativ, cât şi în cea care analizează contenciosul administrativ, raportându-ne la forma propusă de inițiatori.

[8] Se propune modificarea în acest sens a art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

decurg din executarea contractelor administrative. În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim această soluţie şi nu înţelegem raţiunea pentru care litigiile generate de aceeaşi instituţie juridică ar trebui să fie soluţionate de instanţe diferite. Credem că soluţia propusă mai mult va încurca lucrurile, în loc să degreveze instanţele de contencios administrativ, cum s-a avut în vedere prin formularea ei şi va crea probleme de conflicte de competenţă, declinări, soluţii contrare, care nu vor aduce niciun beneficiu activităţii puterii judecătoreşti, în ansamblul său.

Competenţa instanţei de contencios administrativ este menţinută şi prin Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[1].

La dispoziţiile acestei legi trimite şi Legea nr. 233/2016 privind parteneriatul public-privat, în ceea ce priveşte soluţionarea litigiilor privind încheierea, executarea şi încetarea contractelor pe care le reglementează. Potrivit art. 4 alin. (1) din această lege, există două tipuri de parteneriat public-privat: *parteneriatul public-privat contractual* şi *parteneriatul public-privat instituţional*[2]. Art. 30 al Legii nr. 233/2016 proclamă în mod expres natura de **contracte administrative** a contractelor de parteneriat public-privat.

În doctrina de specialitate s-a propus ca, în temeiul principiului autonomiei locale, când rolul autorităţilor administraţiei publice locale pentru satisfacerea intereselor comunităţii sporeşte, s-ar impune adoptarea unui cadru juridic unitar de reglementare a contractului administrativ, ca principal instrument de implementare a responsabilităţilor şi sarcinilor legate de exploatarea cu maxim de randament şi costuri eficiente a bunurilor proprietate publică şi privată. De aceea, în lipsa unui cod administrativ, se impune calificarea, definirea contractului administrativ, a clauzelor sale reglementare, regimul juridic aplicabil acestuia, eliminând astfel practica neunitară a instanţelor judecătoreşti în a aprecia natura juridică a acestuia[3]. Apreciem că acest lucru urmează a se realiza prin viitorul Cod de procedură administrativă, a cărui procedură de elaborare a proiectului a fost deja demarată în cadrul Ministerului Administraţiei Publice şi Dezvoltării Regionale[4].

De la data exprimării acestor idei lucrurile au evoluat, inclusiv în planul normativităţii juridice, şi avem în vedere faptul că a fost deja adoptat Codul administrativ Dispoziţii privind contractul administrativ, ca şi actul administrativ unilateral, urmează a se regăsi în viitorul Cod de procedură administrativă, care se află doar la faza de *teze,* însă nutrim speranţa ca după aprobarea Codului administrativ, să se demareze procedura de codificare a procedurii administrative (sau, mai exact, de continuare a

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016. Art. 32 stabileşte competenţa de soluţionare a plângerilor împotriva deciziei pronunţate de Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în favoarea secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Curţii de Apel, în a cărei rază teritorială se află sediul autorităţii contractante, în complete specializate de achiziţii publice. Face excepţie plângerea formulată împotriva deciziei pronunţate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii şi/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes naţional, astfel cum este definită de legislaţia în vigoare, pentru care competentă este Curtea de Apel Bucureşti, Secţia contencios administrativ şi fiscal.

[2] A. Trăilescu, *Contractul de parteneriat public-privat,* în RDP nr. 4/2017, p. 40.

[3] N. Miulescu, *Contractul administrativ în legislaţia românească actuală,* în RDP nr. 3/2008, p. 38.

[4] Din respect pentru istorie, ne face plăcere să precizăm că prima şedinţă a colectivului de elaborare a proiectului Codului de procedură administrativă a avut deja loc în ziua de 9 august 2018 şi s-a făcut astfel primul pas pentru acest demers important, necesar, care sperăm să vadă lumina zilei.

codificării, având în vedere că există deja paşi importanți făcuți în acest sens). Cum am precizat deja anterior, proiectul a fost deja demarat.

O altă propunere interesantă pe care o remarcăm, o reprezintă **necesitatea reglementării în legislația românească a contractului administrativ pentru punerea în operă a descentralizării administrative.** Acest tip de contract se regăseşte în Franța, unde a fost consacrat prin art. 26 din Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982 privind drepturile şi libertățile comunelor, departamentelor şi regiunilor, el este încheiat între reprezentantul statului şi executivul departamental sau regional, pentru stabilirea modalităților prin care serviciile corespunzând noilor competențe ale departamentului sau regiunii sunt plasate sub autoritatea preşedintelui consiliului general şi preşedintelui consiliului regional. Un argument în susținerea acestei propuneri este că utilizarea actului administrativ unilateral (hotărâre de guvern pentru transferul de competențe de la nivel central la cel local) ar echivala cu o **repartiție de sarcini,** ceea ce ar fi în dezacord cu autonomia locală, între guvern şi autoritățile administrației publice locale, neexistând relații de subordonare ierarhică. De aceea, contractul administrativ pentru punerea în operă a descentralizării ar însemna un instrument al negocierii, în vederea realizării unui echilibru între interesul public național şi interesul public local[1].

O ultimă propunere pe care o semnalăm şi susținem este aceea că, în condițiile integrării în Uniunea Europeană, realizată de România în 2007, se impune consacrarea în legislația contractelor administrative a principiului egalității de tratament între operatorii publici şi privați[2].

Încheierea unui contract administrativ este precedată de o serie de operațiuni prealabile, dintre care unele au **caracter de principiu.** Ele privesc contractele care, în condiții determinate, se impun a fi încheiate într-un viitor determinat sau determinabil, iar altele privesc contracte care urmează să se încheie, conform hotărârii unor autorități competente. Ele se regăsesc reglementate în acte normative-cadru, cum ar fi H.G. nr. 395/2016 de aprobare a Normelor metodologice din 2 iunie 2016 de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice[3]. Între operațiunile prealabile cu caracter de principiu se regăseşte *referatul de necesitate,* care reprezintă *„un document intern emis de fiecare compartiment din cadrul autorității contractante în ultimul trimestru al anului în curs pentru anul viitor, care cuprinde necesitățile de produse, servicii şi lucrări identificate, precum şi prețul unitar/total al necesităților"*[4]. În aceeaşi categorie se încadrează *strategia anuală de achiziții publice* şi *programul anual de achiziții publice,* care, în final, sunt aprobate prin acte juridice ale organelor de conducere competente[5]. Între operațiunile procedurale care privesc anumite contracte de achiziție determinate se regăsesc: *documentația de atribuire*, care cuprinde, potrivit art. 20 din H.G. nr. 395/2016, *fişa de date a achiziției, caietul de sarcini, proiectul de contract conținând clauzele obligatorii,* precum şi *formulare şi modele de documente.* Ne oprim aici cu exemplificările, deoarece

---

[1] C.-S. Săraru, *Necesitatea reglementării în legislația românească a contractului administrativ pentru punerea în operă a descentralizării administrative,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009, pp. 543-555.

[2] I.C. Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ, art. cit.* p. 114.

[3] Publicată în M. Of. nr. 423 din 6 iunie 2016.

[4] Definiția este consacrată de art. 3 alin. (1) din H.G. nr. 395/2016.

[5] Spre exemplu, Plenul Curții Constituționale în exercitarea atribuțiilor cu caracter administrativ, potrivit art. 4 alin. (1) din Regulamentul din 7 martie 2012 de organizare şi funcționare a Curții Constituționale.

actul normativ în discuție abundă de numeroase formalități procedurale anterioare, concomitente sau ulterioare încheierii contractului. Ceea ce am dorit să evidențiem este faptul că şi în cazul contractului administrativ, ca şi în cel al actului administrativ unilateral, întâlnim numeroase operațiuni procedurale în etapa de pregătire, încheiere şi executare a sa.

Secţiunea a IV-a
Executarea contractului administrativ

Ca şi în cazul actelor administrative unilaterale, şi în cel al contractelor administrative, se pune problema stabilirii **datei** de la care contractul trebuie executat. Considerăm că, de regulă, este vorba despre data **semnării contractelor.** Există cazuri în care contractele administrative sunt supuse unor reguli posterioare de aprobare de către o anumită autoritate, caz în care efectele acestuia şi executarea propriu-zisă a lui urmează a se realiza de la aprobare.

Spre deosebire de actele administrative unilaterale, *„în principiu contractul nu are efect decât pentru viitor, el neavând efect pentru trecut"*[1].

În ceea ce priveşte **executarea contractelor administrative,** este neîndoielnic faptul că părțile contractante trebuie să respecte drepturile şi obligațiile pe care şi le-au asumat. Administrația dispune însă de prerogative speciale sau exorbitante, cum mai sunt denumite, chiar şi în tăcerea contractului, şi chiar dacă ele nu rezultă în mod expres din conținutul acestuia. Administrația dispune de *o putere de control şi de direcție.* În virtutea acestei puteri, ea poate să verifice în orice moment dacă cocontractantul îşi respectă obligațiile, dacă se comportă conform clauzelor contractuale[2].

În cazul în care constată că are loc o neexecutare imputabilă a contractului, care compromite interesul public, ea poate să procedeze la rezilierea sa unilaterală, fără a fi obligat să-l despăgubească în vreun fel pe cocontractant.

---

[1] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 286.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome I, 15ème éd., 2015, p. 1203.

Capitolul III

CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

Secţiunea I

Semnificaţia controlului, în general şi a celui exercitat asupra administraţiei publice, în particular

Principiul legalității activității administrației, adică al supunerii acesteia față de lege, ar rămâne un termen lipsit de conținut, dacă administrația nu ar fi supusă diferitelor forme de control, intern sau extern[1].

În doctrina din unele state se face o diferență interesantă în ceea ce privește semantica principiului legalității, după cum ne raportăm la administrația statală sau la cea locală. Astfel, se consideră că în societatea modernă actuală, principiul legalității comportă două interpretări principale. Prima dintre ele, mai restrânsă, se aplică în principal organelor statale şi are la bază exigența că normele şi funcționarea stabilimentelor publice trebuie să fie supuse dispozițiilor juridice care reglementează, în mod specific, aceste acte şi funcționarea autorităților publice de natură statală.

Cea de-a doua se aplică colectivităților teritoriale şi autorităților constituite la nivelul lor, care trebuie să respecte legea, dar care, în acelaşi timp, beneficiază de o autonomie largă privind conduita în treburile aferente zonelor lor de competență[2].

O superbă pledoarie pentru rolul şi semnificația controlului, dar, mai ales, o descriere a modului în care acestea sunt denaturate în practică regăsim în lucrarea regretatului profesor Ilie Iovănaş[3], care porneşte de la câteva adevăruri recunoscute de fiecare dintre noi, şi despre care constată cât de mult sunt ele, adeseori, deformate în practică. Este unanim acceptată necesitatea controlului, în societate în general, în toate domeniile vieții economice, sociale, politice. Cu toate acestea, *controlul dă naştere unor tensiuni şi chiar resentimente ale celui controlat față de cel care controlează.* El creează, astfel, pentru cel controlat o stare de disconfort care este determinată nu de actul de control în sine, ci de modul în care acesta este conceput şi exercitat, de unde o anumită percepție negativă cu privire la el. De regulă, controlorul se comportă, de cele mai multe ori, ca şi când finalitatea activității sale ar fi descoperirea unor greşeli, a unor abateri de la lege şi sancționarea acestora. Iar dacă nu există, fie trebuie inventate, fie trebuie căutate cu o sârguință demnă de o cauză mai nobilă, încât până la urmă trebuie descoperite.

---

[1] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.*, 4ème édition, 2017, p. 353.

[2] I. Koprik, M. Crnkovic, I. Lopizic, *Le contrôle exercé sur les collectivités locales en Croatie: des actions multiples, mais un resultat encore fragile,* în vol. M.E. Geis, S. Guerard, X. Volmerange, *A treat to autonomy? Control and Supervision of Local and Regional Government Activities/Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, Colection Kultura, 2018, pp. 289-290.

[3] I. Iovănaş, *op. cit.*, pp. 95-97.

Este evident că o asemenea concepție este de neacceptat din punct de vedere al rigorilor unui autentic stat de drept, în care pârghiile de control trebuie să reprezinte modalități prin care să se constate modul de executare a unor activități, de transpunere în practică a unor acte normative, rezultatele aplicării actului decizional, pozitive şi negative, în egală măsură. Iar în funcție de aceste constatări, trebuie realizată o analiză obiectivă pentru a se stabili măsurile necesare pentru îmbunătățirea activității[1]. Credem că este important ca, în acțiunea de control să se îmbine, de o manieră armonioasă, dimensiunea **educativă** şi **preventivă** cu cea **represivă.** Cum am arătat anterior, domină segmentul represiv. Şi, lucru şi mai grav, cel de represiune penală. Constituția garantează, prin art. 23 alin. (11), prezumția de nevinovăție, de esența căreia este faptul că ea *„constituie suportul dreptului la apărare şi implicit al drepturilor procesuale acordate învinuitului şi inculpatului"*[2]. Ne îngăduim să afirmăm, depăşind barierele tradiționale ale filozofiei acestei prezumții, despre care acelaşi autor spune, că *prin consacrarea sa constituțională a devenit un drept,* că **prezumția de nevinovăție ar putea fi extinsă şi la alte forme de răspundere juridică, nu doar la cea penală.** Ne referim la răspunderea generată de exercitarea unor forme de control administrativ, care prea adeseori generează raporturi ca şi cum cel controlat ar fi săvârşit neapărat o ilegalitate, iar controlorul trebuie să o depisteze şi să o sancționeze, concentrându-şi toate energiile asupra acestui scop, inclusiv cele prin care ar putea să prețuiască lucrurile bune, pozitive, din activitatea celui controlat. Constatăm, de altfel, din ce în ce mai mult, că acestea nu mai contează, că s-a instituit o *prezumție de vinovăție* nu *una de nevinovăție.*

Credem că este o stare periculoasă prin consecințele ei, prin climatul pe care îl creează, care nu sunt deloc benefice unei consolidări autentice a statului de drept şi a respectului pe care statul îl datorează persoanelor şi invers.

Controlul nu trebuie să reprezinte astfel un instrument de presiune şi tensiune, ci un *barometru care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum şi gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă*[3].

Orice activitate umană este supusă unui control care priveşte modul de realizare şi rezultatele obținute[4], iar conformitatea acestor rezultate cu legea, în sensul extins al termenului, include ansamblul de reguli normative aplicabile unei activități sau conduite, publice sau private.

Lato sensu, noțiunea de control[5] evocă *o activitate de verificare a conformității unei anumite activități (pentru dreptul administrativ se are în vedere activitatea administrației publice) cu anumite valori, de regulă cele consacrate în normele de drept.*

---

[1] *Ibidem*, p. 95.

[2] C. Anastasiu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, 2008, p. 225.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 113.

[4] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 89.

[5] Termenul de control îşi are obârşia în franțuzescul *„contre rolle"* care a fost „utilizat mai întâi în activitatea contabilă, ca instrument de verificare a rolului fiscal. Ulterior, semnificația s-a extins, în sensul de activitate de verificare a unor rezultate, a unor activități, în orice domeniu", (I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 500).

Secțiunea a II-a
Fundamente constituționale ale controlului exercitat asupra administrației publice

§1. Constituționalitatea controlului

Art. 1 alin. (5) face vorbire despre *„respectarea Constituției, **a supremației sale** și a legilor"* ca reprezentând nu numai o îndatorire fundamentală a oricărui cetățean, respectiv a fiecărui subiect, de drept public sau de drept privat, ci, prin plasarea ei în primul articol al Legii fundamentale consacrat statului român, o dimensiune esențială a acestuia.

România este proclamată prin art. 1 alin. (3) *„stat de drept"*, iar prin art. 16 alin. (1) și (2) se instituie principiul *„egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări"*, coroborat cu acela că *„nimeni nu este mai presus de lege"*.

Prin art. 102 se consacră rolul Guvernului, în care se regăsește și faptul că *exercită conducerea generală a administrației publice.* Activitatea de *conducere* include și atribuții de *control,* pe care Guvernul le exercită atât prin structuri constituite la nivel central[1], cât și prin reprezentanții săi în teritoriu, prefecții.

Toate aceste dispoziții duc implicit la ideea de control, la existența unor mecanisme și pârghii prin intermediul cărora să se realizeze și supremația Constituției și respectarea legii și egalitatea în fața acesteia.

Pe lângă aceste norme cu valoare de principiu, Constituția conține și numeroase prevederi care consacră în mod expres diferite forme de control exercitat asupra administrației publice.

Analizând sfera tipurilor de control consacrate de Constituție, precum și locul unde sunt acestea plasate, constatăm următoarele:

a) că actuala lege fundamentală consacră o diversitate de forme de control care se exercită asupra administrației publice, care acoperă, din punct de vedere al naturii organului care le exercită, atât **formele de control exercitate de autorități care aparțin celor trei clasice puteri în stat** (control judecătoresc, parlamentar și exercitat de puterea executivă), cât și **control exercitat de diferite autorități publice autonome** (Curtea de Conturi, Curtea Constituțională sau Avocatul Poporului).

b) că nu regăsim, ca în alte Constituții – este adevărat că nu multe la număr –, părți consacrate controlului. Dintre cele care conțin astfel de dispoziții, amintim Constituția Finlandei[2] care consacră capitolul 10 *„controlului legalității"* sau Constituția Poloniei[3], al cărei capitol IX reglementează *„organele de control ale statului și protecția drepturilor"*.

c) într-un asemenea context, o formă a **controlului administrativ** este plasată în capitolul V privind *administrația publică locală* (art. 123 consacrat prefectului); **controlul judecătoresc** este reglementat în capitolul VI privind *autoritatea judecătorească* (art. 126); **controlul parlamentar** în schimb, este reglementat în capitolul IV al titlului III, consacrat raporturilor Parlamentului cu Guvernul, în mai multe texte ale acestuia, începând cu art. 111, după cum vom dezvolta în continuare, pentru ca formele de control exercitate de autoritățile autonome să se regăsească în textele constituționale consacrate acestora (de ex., art. 140 referitor la Curtea de Conturi).

---

[1] Cum ar fi, spre pildă, Corpul de control al Primului-Ministru.

[2] Adoptată la 11 iunie 1999.

[3] Adoptată la 2 aprilie 1997, publicată în M. Of. al Republicii Polonia nr. 78/1997.

§2. Forme de control consacrate constituțional

Considerăm că aceste tipuri de control pot fi grupate în două mari categorii: **control necontencios,** în care se includ tipurile de control care nu presupun o situație litigioasă, conflictuală şi **controlul contencios,** care include cazurile care presupun un litigiu, o situație conflictuală.

A) Controlul necontencios, la rândul său, poate fi structurat în:

a) control necontencios exercitat asupra administrației centrale.

Articolele ***95 şi art. 96*** instituie cele două forme de răspundere a Preşedintelui, *cea penală şi cea politică*, acestea implicând, de asemenea, organul reprezentativ suprem, alături de alte subiecte de drept public; ***art. 100*** consacră un control indirect al Parlamentului asupra Preşedintelui, care rezultă din contrasemnarea unora dintre decretele acestuia de către Primul-ministru, care, alături de Guvern, răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, inclusiv pentru decretele Preşedintelui pe care le-a contrasemnat.

Art. 111 aşază întreaga administrație publică, împreună cu Guvernul[1], care este calificat şi el implicit ca un organ al administrației publice, sub un control parlamentar tradițional, concretizat în obligația de a prezenta documentele şi informațiile cerute de cele două Camere, prin intermediul preşedinților lor.

Art. 109 are o semnificație specială în ceea ce priveşte controlul parlamentar al Guvernului, deoarece el instituie principiul răspunderii politice a Guvernului numai în fața Parlamentului.

Art. 112, 113 şi 114 consacră forme concrete şi directe de exercitare a controlului parlamentar, respectiv *sistemul interpelărilor şi al întrebărilor, moțiunea de cenzură* şi o instituție nouă în peisajul constituțional din România, şi anume *angajarea răspunderii Guvernului.*

Art. 64 alin. (4) reglementează controlul exercitat prin **comisiile parlamentare** şi **comisiile de anchetă,** prevăzând că *fiecare Cameră îşi constituie* ***comisii permanente*** *şi* ***comisii de anchetă*** *sau* ***alte comisii speciale.*** *Camerele îşi pot constitui comisii comune.* Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că *instituirea unei comisii de anchetă reprezintă o aplicare a prevederilor art. 69 alin. (1) din Constituție potrivit cărora* ***parlamentarii sunt în slujba poporului***[2]. Încă din 1994 Curtea a decis, referitor la acest tip de control, că *pentru ca un control parlamentar să fie autentic, el trebuie să fie deplin, în sensul ca Parlamentul să dispună de posibilitatea de a da consistență acestei plenitudini, care trebuie exercitată în limitele prevăzute de Constituție*[3].

Art. 115 reglementează instituția delegării legislative, tratată pe larg, în primul volum al prezentului tratat.

Art. 116 reglementează statutul *ministerelor, ca organe de specialitate ale administrației de stat* care pot fi organizate *numai în subordinea Guvernului.*

---

[1] Deşi textul nu prevede expres, Guvernul reprezintă un organ central al administrației publice, cu competență materială şi teritorială generală.

[2] Prin Decizia nr . 924 din 1 noiembrie 2012, publicată în M. Of. nr. 787 din 22 noiembrie 2012.

[3] Decizia nr. 48 din 17 mai 1994, publicată în M. Of. nr. 125 din 21 mai 1994.

Fiind subordonate Guvernului, rezultă în mod implicit că *ele vor fi controlate de acesta, una din dimensiunile raportului de subordonare ierarhică fiind dreptul de a controla activitatea, deci şi actele organului subordonat*;

b) control necontencios exercitat asupra administrației publice locale.

Art. 111 alin. (1) reprezintă, cum am mai arătat, un „drept comun" de exercitare a controlului parlamentar asupra întregii administrații publice, inclusiv a celei locale.

Capitolul IV al titlului II, articolele 58-60, consacră instituția *„Avocatului Poporului"*[1], a cărei menire constituțională este să apere drepturile şi libertățile cetățenilor.

Ca şi Curtea de Conturi sau Curtea Constituțională, Avocatul Poporului nu se circumscrie clasicei diviziuni tripartite a puterilor în stat. Rolul lui este de a asigura, alături de alte autorități autonome, acel echilibru al celor trei puteri, despre care vorbeşte art. 1 alin. (4) din Constituție.

În ceea ce priveşte Curtea de Conturi, competența sa acoperă toate autoritățile publice, centrale şi locale, în egală măsură[2].

Avocatul Poporului reprezintă instituția sub care a fost preluată şi funcționează în România clasica instituție a *Ombudsmanului*, de sorginte suedeză, care s-a răspândit în Europa sub denumiri diferite, cum ar fi *comisar parlamentar, apărătorul poporului* (Spania), *apărător public, mediator public*[3]. Preferința pentru această denumire se explică tocmai prin rolul şi semnificațiile juridice ale instituției pe care o evocă, dat fiind faptul că *în conştiința şi limbajul românilor, avocatul este asociat cu cel care apără, mai ales cel care îl apără pe cel năpăstuit*[4]. Constituția şi legea sa organică îi configurează organizarea, competența, atribuțiile şi actele, caracterizând instituția ca o autoritate publică autonomă şi independentă, aşezată sub controlul Parlamentului, căruia trebuie să-i prezinte periodic rapoarte[5].

Încă de la crearea sa, instituția de tip ombudsman a avut ca scop protejarea drepturilor şi intereselor cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice[6]. Prin intermediul Avocatului Poporului se exercită şi *un control indirect din partea Parlamentului asupra administrației publice centrale şi locale, în egală măsură, deoarece el prezintă organului legiuitor rapoarte, anual sau la cererea acestuia*, cu privire la activitatea desfăşurată, care pot conține şi recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură menite să contribuie la apărarea drepturilor şi libertăților cetățenilor.

De altfel, unul dintre scopurile pentru care Avocatul Poporului a fost creat este tocmai îmbunătățirea activității administrației publice, iar principalul său scop imediat este de a pune față în față administrația publică şi cetățenii care se consideră lezați în drepturile lor de autoritățile şi instituțiile publice[7].

---

[1] Pentru analiza statutului juridic al acestuia, v. I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

[2] Cu privire la controlul exercitat de Curtea de Conturi asupra administrației publice locale, a se vedea V. Vedinaş, Le contrôle exercé par la Cour des Comptes sur les collectivités locales, în vol. M.E. Geis, S. Guerard, X. Volmerange, *A treat to autonomy? Control and Supervision of Local and Regional Government Activities/Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, Colection Kultura, 2018, pp. 345-358.

[3] I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 1.

[4] *Ibidem*, pp. 26-27.

[5] I. Muraru, S. Popescu, *Avocatul poporului, autoritate publică autonomă şi independentă*, în RDP nr. 2/2006, p. 37.

[6] A. Dinu, *Mediatorul Republicii în Franța*, în RDP nr. 1/2008, p. 74.

[7] I. Muraru, M. Constantinescu, E. S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *Interpretarea Constituției, Doctrină şi practică*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 147.

De aceea, raporturile dintre Avocatul Poporului şi puterea executivă reprezintă **raporturi de control şi colaborare**[1], fără ca în acest fel să existe posibilitatea unor imixtiuni reciproce în activitate[2].

În doctrină s-a apreciat, de către un reputat autor care a exercitat şi două mandate de Avocat al Poporului[3], că *„Se poate gândi să se asigure Avocatului Poporului dreptul de a aplica sancțiuni administrative în situațiile de încălcări repetate ale legii"*[4]. Este firească această propunere, având în vedere că şi noi credem că orice autoritate publică a cărei competență include atribuții de control trebuie să dispună şi de atribuții de sancționare. Fără a face din sancționare un scop în sine, cum ne-am exprimat deja, nu este mai puțin adevărat că existența unor asemenea atribuții conferă mai multă eficiență activității desfăşurată de organul de control. De altfel, trebuie recunoscut că *„Există prevedere legală atunci când este sancțiune"*[5].

Acelaşi autor propune *„să se reglementeze posibilitatea de popularizare a instituției prin mass-media, acordându-le prin lege dreptul la antenă"*[6]. Şi această propunere o apreciem ca fiind întemeiată, având în vedere faptul că această instituție nu s-a impus în suficientă măsură la nivelul percepției publice şi este necesar să se acționeze în acest sens, pentru ca Avocatul Poporului să-şi realizeze scopul pe care l-au avut în vedere țările nordice atunci când au înființat-o, cu peste două secole şi jumătate în urmă.

B) Controlul contencios, care, la rândul său, poate fi grupat în:

a) control contencios exercitat asupra administrației publice centrale

Art. 52 şi art. 126 alin. (6) consacră dreptul de control al instanțelor judecătoreşti asupra actelor administrative emise/adoptate de autoritățile publice, inclusiv de autoritățile administrației publice, care sunt o specie de autorități publice.

Controlul exercitat în baza art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituție şi a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ are în vedere *atât acte administrative emise/adoptate de autorități centrale, cât şi acte emise/adoptate de autorități ale administrației publice locale.*

Art. 146 lit. d) menționează, printre atribuțiile Curții Constituționale, şi pe aceea de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind o categorie de acte ale Guvernului, şi anume ordonanțele. Curtea Constituțională este calificată prin art. 1 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, care îi reglementează organizarea şi funcționarea, *ca* fiind *unica autoritate de jurisdicție constituțională din România.* În sensul recunoaşterii unei asemenea competențe, prin Decizia nr. 358/2018[7] instanța de contencios constituțional a statuat, în acord cu jurisprudența sa constantă[8], că *„în cadrul modelului*

---

[1] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, op. cit.,* vol. I, p. 347.

[2] I. Muraru, M. Constantinescu, E.S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.,* p. 147.

[3] În perioada 2001-2011.

[4] I. Muraru, *Perspectivele instituției Avocatului Poporului în România (gânduri la o aniversare),* în RDP nr. 4/2017, p. 94.

[5] E.-E. Ştefan, *Legalitate şi moralitate în activitatea autorităților publice,* în RDP nr. 4/2017, p. 97.

[6] I. Muraru, *Perspectivele instituției Avocatului Poporului în România (gânduri la o aniversare), art. cit.* p. 94.

[7] Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018, par. 70.

[8] A se vedea Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în M. Of. nr. 586 din 21 iulie 2017, par. 71.

european de control al constituționalității este exclusă competența instanțelor judecătoreşti de a exercita un asemenea control, această activitate revenind în întregime curților constituționale specializate". Într-un mod similar, prin Deciziile nr. 766 din 15 iunie 2011[1], ca şi prin cea anterior invocată, nr. 377/2017, Curtea s-a pronunțat în sensul că *ea este singura autoritate competentă în materia controlului de constituționalitate, fiind exclusă orice partajare sub acest aspect cu instanțele judecătoreşti.*

b) control contencios exercitat asupra administrației publice locale

Art. 123 alin. (5) consacră dreptul prefectului, ca reprezentant al Guvernului, de a ataca în contenciosul administrativ actele adoptate de consiliul local, consiliul județean şi primar, actul atacat fiind suspendat de drept[2]. După cum am arătat în partea consacrată prefectului din vol. I al tratatului, în toate statele din Uniunea Europeană se regăseşte un reprezentant al Guvernului în teritoriu care are misiunea să vegheze la respectarea legii de către autoritățile autonome locale şi să intervină, atunci când constată anumite încălcări ale ei.

În ceea ce priveşte **sfera actelor** care intră sub incidența controlului de tutelă administrativă al prefectului, Înalta Curte de Casație şi Justiție, ca şi Curtea Constituțională, s-au pronunțat printr-o jurisprudență care se regăseşte prezentată cu ocazia contenciosului administrativ. Reținem, din considerentele unei decizii a Înaltei Curți[3], argumentele conform cărora *„Cu toate că prefectul, în calitatea sa de autoritate de tutelă administrativă, are rolul de a supraveghea respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale, acesta nu este învestit cu competența de a exercita un control general al activității administrației publice locale, puterile sale fiind limitate la actele administrative, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 (actele administrative tipice), acest aspect rezultând în mod implicit şi din Decizia nr. 11 din 11 mai 2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație şi Justiție – Completul pentru dezlegarea unor pricini".* În ambele spețe, rămâne problema dacă prefectul este competent să atace **o dispoziție a primarului prin care se aplică o sancțiune disciplinară** şi, respectiv, **refuzul nejustificat al unui consiliu local de a pune pe ordinea de zi o anumită problemă.** Înalta Curte s-a pronunțat în sensul nerecunoaşterii, pentru prefect, a dreptului de a ataca actele respective, pentru considerentele pe care le vom expune cu prilejul analizei celor două decizii.

Art. 126 alin. (6), coroborat cu art. 21, 52 şi 53[4], creează cadrul constituțional de exercitare a dreptului fundamental al celui vătămat prin actele administrative ale autorităților publice, el vizând atât actele care emană de la autoritățile centrale, cât şi cele ale autorităților publice locale, în categoria acestora incluzând şi pe cele județene.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 549 din 3 august 2011.

[2] Exercițiul acestui control l-am analizat în volumul I al tratatului, cu ocazia analizei instituției prefectului.

[3] Decizia Î.C.C.J nr. 26/2016, publicată în M. Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016, par. 42.

[4] Invocăm şi art. 53, dat fiind faptul că el reglementează cadrul constituțional în limitele căruia exercițiul oricărui drept, inclusiv al dreptului fundamental prevăzut de art. 52, poate fi restrâns. De aici, existența unor categorii de acte administrative exceptate de la controlul de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ.

Secţiunea a III-a

Forme de control exercitat asupra administraţiei publice[1]

§1. Criterii de clasificare

Vom identifica, în cele ce urmează, **două criterii de clasificare a controlului exercitat asupra administraţiei publice,** respectiv criteriul **organului de la care emană** şi criteriul **obiectivului urmărit prin control.**

A. În funcţie de natura organului care exercită controlul, distingem:

1) Un control parlamentar, exercitat sub cele două forme ale sale, şi anume:

– *un control parlamentar tradiţional*, exercitat de Parlament în mod direct, prin mijloacele puse la dispoziţie de legea fundamentală.

În jurisprudenţa Curţii Constituţionale[2] s-a reţinut faptul că Legea fundamentală menţionează *expressis verbis* **trei situaţii de control parlamentar:** *controlul serviciilor publice de radio şi televiziune,* prin art. 31. alin. (5); *controlul activităţii serviciilor de informaţii,* prevăzut de art. 65 alin. (2) lit. h) şi *controlul asupra activităţii Guvernului şi celorlalte organe ale administraţiei publice,* prin art. 111 alin. (1). Importantă este şi precizarea Curţii, potrivit căreia *„Controlul parlamentar exercitat prin intermediul comisiilor, fie ele permanente sau speciale ad-hoc sau de anchetă, nu poate fi considerat ca fiind doar o funcţie decorativă pe care Parlamentul ar exercita-o.* **Misiunea** comisiilor de anchetă este aceea de a **ancheta sau verifica fapte, nu persoane. Ele nu au caracter jurisdicţional, nu dau verdicte, nu stabilesc răspunderea juridică, indiferent de tipul ei (contravenţională, penală, administrativă) a unei persoane, nu au competenţa de a da un verdict cu privire la vinovăţia unei persoane.** Ele au rolul de a *„constata o stare de fapt şi fac propuneri/recomandări în raportul pe care îl întocmeşte comisia de anchetă cu privire la situaţia de fapt anchetată, indicându-se, astfel, concluziile la care a ajuns pe baza actelor şi documentelor pe care le-a consultat şi a audierilor efectuate"*[3].

– *un control parlamentar modern*, exercitat prin intermediul unor autorităţi publice care depind de Parlament (Avocatul Poporului, Curtea de Conturi[4]).

În ceea ce-l priveşte pe Avocatul Poporului, dispoziţiile constituţionale şi legale plasează instituţia sub controlul Parlamentului, căruia trebuie să-i prezinte periodic rapoarte asupra activităţii desfăşurate[5], în acest fel exercitându-se un control indirect de către Parlament asupra autorităţilor publice care fac obiectul raportului.

Acest tip de control este, esenţialmente, *un control posterior*[6], deoarece intervine asupra unei activităţi care s-a desfăşurat deja, organul legiuitor neavând competenţa, cum se subliniază în lucrarea citată, să *„se substituie în exercitarea funcţiei şi competenţelor celui controlat şi nici nu implică o dependenţă ierarhică a acestuia"*[7].

---

[1] Cu privire la această problemă, v.: A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 445-448. I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 100; R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 349-362; A. Negoiţă, *op. cit.,* pp. 167-170.

[2] A se vedea Decizia nr. 430 din 21 iunie 2017, publicată în M. Of. nr. 655 din 9 august 2017.

[3] A se vedea Decizia nr. 430 din 21 iunie 2017, par. 41 şi 42.

[4] Cu privire la statutul acestei autorităţi, anterior revizuirii din 2003, v. G. Iancu, *Interpretarea dispoziţiilor constituţionale privind Curtea de Conturi,* în R.D.P. nr. 2/2002, pp. 64-85.

[5] I. Muraru, S. Popescu, *Avocatul poporului, autoritate publică autonomă şi independentă,* în RDP nr. 2/2006, p. 36.

[6] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 249, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 102.

[7] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 249.

În egală măsură şi Curtea de Conturi trebuie să prezinte Parlamentului atât câte un raport anual, cât şi rapoarte tematice, la cererea acestuia sau din proprie inițiativă.

2) Un control administrativ, care poate fi caracterizat ca fiind *„controlul înfăptuit de administrația publică în conformitate cu legea asupra propriei sale activități"*[1]. Prin intermediul lui, activitatea organelor administrației publice se autoreglează fie prin controlul intern, fie prin formele **controlului extern** ori prin **controlul de tutelă administrativă** exercitat de Guvern prin prefecți, asupra activității autorităților administrației publice locale, sau controlul exercitat prin jurisdicțiile administrative[2], al căror caracter facultativ şi gratuit este garantat de Constituție. Curtea Constituțională a statuat în sensul că *„instituirea unor proceduri administrativ-jurisdicționale destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, decongestionarea instanțelor, evitarea cheltuielilor de judecată sunt de competența exclusivă a legiuitorului. Crearea unor asemenea proceduri constituie însă o măsură de protecție care, deci, nu poate avea ca scop, în niciun mod, limitarea accesului la justiție"*[3].

Controlul administrativ, la rândul lui, poate fi clasificat din mai multe puncte de vedere:

a) Din punctul de vedere **al locului pe care îl ocupă organul de control față de organul controlat,** identificăm:

– un control administrativ *intern*, exercitat de *agenți din interiorul organului controlat.*

Specific acestei forme de control este faptul că *atât cel care exercită controlul, cât şi cel care este supus controlului, fac parte din aceeaşi autoritate administrativă*[4].

O definiție a unei forme de control intern, cu caracter financiar, regăsim în O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv, conform căreia **controlul intern** reprezintă *ansamblul formelor de activitate exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia şi cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient şi eficace; acesta include, de asemenea, structurile organizatorice, metodele şi procedurile.* Apreciem însă că definiția poate fi extrapolată şi pentru identificarea noțiunii de **control administrativ intern,** care poate fi definit ca reprezentând *ansamblul formelor de activitate exercitate la nivelul entității publice, inclusiv structurile organizatorice, metodele şi procedurile, care au ca finalitate determinarea stării de conformitate cu legea a activității respectivei entități publice.*

Controlul intern este, ca regulă, unul **specializat**, el exercitându-se asupra unui anumit segment din activitatea entității publice. Exemplu, **controlul financiar preventiv propriu,** care se exercită la toate entitățile publice şi asupra tuturor operațiunilor cu impact financiar asupra fondurilor publice şi a patrimoniului public[5].

– un control administrativ *extern,* căruia îi este specific faptul că organul de control face parte din structuri administrative plasate *în afara organului controlat.*

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 349.

[2] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 92.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 282/1997, în C.D.H. 1997, p. 555, *apud.* I. Muraru, V.M. Ciobanu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.* pp. 193-194.

[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 349.

[5] Potrivit art. 8 alin. (3) lit. a) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv (republicată în M. Of. nr. 799 din 12 noiembrie 2003).

Acest control, la rândul lui, poate fi împărțit în mai multe categorii: *un control contencios,* exercitat de organe administrative cu atribuții jurisdicționale şi *un control necontencios,* exercitat de organul ierarhic, organe de specialitate ale administrației de stat etc.

În funcție de *obiectivul vizat de control*, acesta poate fi *un control general*, care vizează întreaga activitate a organului controlat şi *un control specializat*, care priveşte un anumit segment al activității celui controlat, exemplu *cel financiar*, pe *probleme de urbanism*, de *activitate de stare civilă*[1] etc. Pentru exemplificare, invocăm **controlul financiar preventiv delegat** care se exercită, potrivit O.G. nr. 119/1999, de către Ministerul Finanțelor Publice, prin controlori delegați, asupra fiecărei instituții publice în care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului fiecărui fond special[2].

b) Din punctul de vedere al **modului în care intervine,** controlul administrativ extern, ca şi cel intern de altfel, pot fi realizate:

– la *cererea* organului controlat;

– la *sesizarea* unui alt subiect de drept;

– din *oficiu*.

3) Un control judiciar (judecătoresc) exercitat în baza articolelor 21, 52 şi 126 alin. (6) din Constituție, raportate la prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, atât pe cale de acțiune directă, cât şi pe cale de excepție. Controlul de legalitate asupra actelor administrative ale autorităților publice, prin care se materializează instituția contenciosului administrativ, are o semnificație deosebită pentru statul de drept, el fiind, de altfel, una dintre garanțiile statului de drept, alături de controlul de constituționalitate, independența justiției, pluralismul politic şi separarea puterilor în stat. Am putea spune că însuşi controlul, în ansamblul său, este o instituție fundamentală a statului de drept, pentru că rațiunea şi finalitatea sa consistă în asigurarea unei trăsături esențiale a acestuia, legalitatea.

4) Un control exercitat de alte autorități publice ***decât cele care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat.***

În această categorie includem controlul *exercitat de Curtea Constituțională asupra Ordonanțelor Guvernului,* care este *un control de natură contencioasă*, de *Avocatul Poporului*, care exercită un *control necontencios sau de Curtea de Conturi, care controlează modul de formare, de administrare şi de întrebuințare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public*[3].

5) Un control politic, a cărui legitimitate se află în misiunea administrației, aceea de a pune în aplicare decizia politică.

Este firesc ca puterea care a edictat regulile de drept pe care le transpune în practica administrativă să aibă aptitudinea să vegheze la respectarea lor.

Legitimitatea acestui tip de control consistă în faptul că *administrația este subordonată juridic puterii politice*[4], ceea ce impune existența unor mijloace prin care prima să o controleze pe cea de-a doua.

---

[1] Exemplu: art. 73 alin. (1) din Legea nr. 119/1996 privind actele de stare civilă prevede că *Ministerul Afacerilor Interne îndrumă şi controlează, în condițiile legii, activitatea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, în domeniul stării civile.*

[2] Conform art. 12 din O.G. nr. 119/1999.

[3] Pentru o analiză comparativă a acestei instituții, v. Gheorghe Iancu, *Privire comparativă asupra organizării şi funcționării ombudsmanilor şi mediatorilor,* în RDP nr. 3/2004, pp. 12-24.

[4] F. Chauvin, *Administration de l'Etat,* 5ème éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 9.

Într-un stat cu adevărat „de drept" şi democratic, administrația este **brațul puterii politice, singurul capabil să definească interesul general a cărui realizare în practică este asigurată de administrația publică**[1];

6) Un control exercitat de societatea civilă, reprezentată prin numeroase organisme nonguvernamentale (asociații, fundații), sindicate, patronate, mass-media.

Influența pe care societatea civilă o exercită asupra statului, autorităților acestora şi funcționarilor lor devine din ce în ce mai pregnantă. Dintre aceste segmente, mass-media are, în mod neîndoielnic, un rol care, nu de puține ori, îl depăşeşte pe cel exercitat de fiecare autoritate publică şi toate la un loc. Mai mult chiar, Legea nr. 554/2004 a definit noțiunea de *organisme sociale interesate*, care sunt forme de organizare ale societății civile, ca fiind *structuri neguvernamentale, sindicate, patronate, fundații şi altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative*[2]. În realizarea obiectului lor de activitate, astfel de *organisme sociale interesate* au inclusiv calitate procesuală activă în litigiile de contencios administrativ, sesizând instanțele competente cu privire la încălcarea unor drepturi sau interese legitime sau adresându-se, în virtutea dreptului de petiționare, organelor competente să corecteze neregulile pe care le-au constatat.

Adăugăm şi aspectul, pe care l-am dezvoltat în volumul I al prezentei lucrări[3], conform căruia, în exercitarea activității sale, *Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate.*

B. *În funcție de obiectivul urmărit prin activitatea de control,* distingem:

a) *un control general*, care priveşte întreaga activitate a organului controlat, din punctul de vedere al legalității şi oportunității, în egală măsură, cum ar fi, spre pildă, controlul exercitat de organul supraordonat, asupra celui care îi este subordonat ierarhic. Din raportul de subordonare izvorăşte competența şefului ierarhic de a controla întreaga activitate a structurii sau funcționarului care i se subordonează;

b) *un control de specialitate*, care vizează anumite segmente ale activității organului controlat, cum ar fi, spre pildă, auditul public intern, controlul financiar preventiv exercitat de Ministerul Finanțelor Publice prin controlori delegați, controlul exercitat de Curtea de Conturi şi exemplele ar putea continua.

C. *Din punctul de vedere al procedurii aplicabile,* distingem:

a) *un control jurisdicțional*, de natură contencioasă deci, în care includem controlul exercitat de Curtea Constituțională, instanțele judecătoreşti, organele administrative cu atribuții jurisdicționale. Ca autoritate constituțională, Curtea Constituțională nu face parte din cele trei puteri clasice – puterea legislativă, executivă şi judecătorească – ci este expresia colaborării lor în realizarea principiului supremației Constituției, esențial în definirea statului de drept şi a democrației constituționale[4].

Până la revizuirea, în 2003, a Constituției, şi Curtea de Conturi exercita atribuții jurisdicționale, ele fiind desființate prin Legea nr. 429/2003, iar competența de soluționare a litigiilor rezultate din activitatea acestei autorități publice a fost transferată *instanțelor judecătoreşti specializate.*

---

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif,* 7ème éd., Paris, Dalloz, 1999, p. 2.
[2] Art. 1 lit. s) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.
[3] În capitolul consacrat *statutului Guvernului.*
[4] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.,* p. 233.

Exercitarea controlului jurisdicțional impune **două condiții.**

Mai întâi, **existența prealabilă a unor norme a căror respectare se impune administrației** şi cu care judecătorul va putea confrunta actele administrative. *În al doilea rând,* se mai impune **existența unor mijloace juridice facile care să permită particularilor să-l sesizeze pe judecător.**

Există însă un **risc** al exercitării acestui tip de control. El rezidă în faptul că **judecătorul, fiind exterior administrației, poate să fie tentat să facă să triumfe în mod constant interesele particularilor asupra celor ale administrației, a interesului public, diluarea interesului general în interesul particular, subiectiv.** Iar administrația care se simte prea de aproape controlată, devine lipsită de curaj, *„riscă să aleagă inerția pentru a evita orice problemă.* ***Administrația va fi atunci controlată, dar țara prost guvernată"***[1].

Aceste raţiuni au determinat consacrarea sistemului de jurisdicție administrativă, specific Franței, Belgiei şi altor state. El permite ca judecarea litigiilor să se facă de către autorități publice specializate, cu atribuții jurisdicționale, distincte de puterea judecătorească şi de jurisdicția judiciară pe care aceasta o realizează. De aceea, în miezul filozofiei activității desfăşurate de jurisdicția administrativă se află principiul *„juger l'administration, c'est encore administrer"* (a judeca administrația înseamnă tot a administra).

Este neîndoielnic faptul că **orice activitate de control trebuie să presupună anumite limite, fără de care ea poate să degenereze, inevitabil, în arbitrar**[2]. Aceste limite sunt fie instituite prin lege, fie pe cale jurisprudențială, şi ele urmăresc scopuri diferite, în funcție de natura şi obiectivele controlului şi de organele care îl exercită. În ceea ce priveşte controlul jurisdicțional, limitele lui urmăresc evitarea exercitării controlului cu rea-credință, în scop şicanatoriu sau cu intenția vădită de a tărăgăna soluționarea unei cauze. În cazul controlului exercitat de Curtea Constituțională, limita acestuia este reprezentată de faptul că **această autoritate publică se pronunță numai asupra problemelor de drept, fără să poată modifica sau completa dispoziția legală controlată**[3].

Cu privire la controlul exercitat de Curtea de Conturi, „miezul problemei" sau *„cartofuI fierbinte",* ca să utilizăm o metaforă agreată de politicieni, o reprezintă recunoaşterea sau nu a competenței ca această autoritate publică să se pronunțe şi asupra *oportunității* cheltuirii banului public sau numai asupra *legalității* acestei activități. Este o chestiune sensibilă, căreia este dificil să-i dăm un răspuns afirmativ sau negativ categoric. Adevărul este, ca de cele mai multe ori, *la mijloc.* Spunem aceasta, deoarece în contextul în care, la baza controlului exercitat de Curtea de Conturi se află respectarea *celor trei e,* respectiv *eficacitate, economicitate şi eficiență, volens nolens* organul de control antamează şi aspecte de oportunitate în activitatea pe care o desfăşoară. Legalitatea cheltuirii banului public înseamnă respectarea legii, în sens larg, dar, în egală măsură, şi verificarea modului în care *cheltuielile au fost minimizate, rezultatele maximizate,* ceea ce presupune şi aprecierea asupra **corespondenței dintre modalitatea de cheltuire a fondurilor publice şi specificul nevoilor sociale pe care acestea trebuie să le satisfacă,** respectiv **aspecte de oportunitate**[4].

---

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 2-3.

[2] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.,* p. 246.

[3] *Ibidem,* p. 246.

[4] Exemplificăm prin controlul asupra cheltuielilor realizate pentru înfrumusețarea localităților fie cu aranjamente florale, fie cu decorațiuni cu ocazia unor sărbători (Paşte, Crăciun), care nu de puține ori au făcut obiectul activității Curții de Conturi. O mare şi aprinsă dezbatere publică s-a făcut, spre pildă, asupra

b) *un control nejurisdicțional*, de natură necontencioasă, în care includem controlul parlamentar tradițional, controlul administrativ intern şi extern, controlul exercitat prin autoritățile administrației publice de specialitate.

Acestor forme de control, pe care l-am putea denumi *instituționalizat,* se adaugă *„interesul din ce în ce mai mare care este dat în ultimele decenii cetățenilor sub forma unor asocieri sau consultări organizate în cadrul diverselor proceduri privind luarea unor decizii"*[1] la care ne-am referit cu ocazia analizei *controlului exercitat de societatea civilă.*

D. Din punct de vedere al caracterului controlului, apreciem că putem identifica:

a) **un control operativ, inopinat,** atunci când organul supus controlului nu este anunțat sau notificat cu privire la perspectiva de organizare a controlului. Astfel de controale pot fi organizate, spre exemplu, atunci când structurile de control au anumite indicii cu privire la săvârşirea unor fapte nelegale, fără a fi obligatoriu ca ele să existe. De exemplu, unele controale efectuate de compartimente din cadrul ANAF sau de inspectoratele județene de muncă. Art. 137 din Codul de procedură fiscală[2] prevede următoarele: *„controlul* ***operativ*** *şi* ***inopinat*** *se poate efectua şi în scopul realizării de operațiuni de control* ***tematic,*** *care reprezintă activitatea de verificare prin care se urmăreşte constatarea, analizarea şi evaluarea unui risc fiscal specific uneia sau mai multor activități economice determinate".* Am ales această prevedere pentru că menționează atât controlul **operativ, inopinat**, cât şi pe cel **tematic**;

b) **un control planificat şi anunțat,** despre a cărui desfăşurare, ca termen şi obiective, entitatea supusă controlului este informată. Spre exemplu, controlul exercitat de Curtea de Conturi, prin structurile sale centrale şi teritoriale, este întotdeauna planificat şi notificat de către această instituție entităților care urmează să fie controlate.

E. În funcție de consecințele controlului şi de competența de a aplica sancțiuni de care dispune organul de control, identificăm:

a) un **control care nu atrage după sine aplicarea de sancțiuni,** cum este, spre pildă, controlul exercitat de Avocatul Poporului, ceea ce a determinat, cum am menționat anterior, formularea propunerii ca, pe viitor, această autoritate publică să dispună, potrivit legii, şi de o asemenea competență[3];

b) un **control care atrage după sine aplicarea de sancțiuni,** cum ar fi, spre pildă, controlul exercitat de structurile ANAF, serviciile deconcentrate din teritoriu ale Ministerului Muncii, Ministerului Mediului etc.

F. În funcție de modul de declanşare a controlului, considerăm că pot fi identificate următoarele forme de control:

a) **control realizat ca urmare a sesizării unor nereguli,** în baza unor petiții formulate fie de către cetățeni, fie de anumite organe specializate ale statului.

---

controlului denumit metaforic *„operațiunea panseluța"*, care a vizat abundența, ieşită din limitele legalității şi oportunității, a cultivării acestor flori care sunt eminamente trecătoare, dar care au presupus eforturi financiare care puteau să fie îndreptate către scopuri mai apte să satisfacă nevoile sociale de interes public. Pentru a se înțelege diferența de viziune şi de atitudine, în egală măsură, precizăm că ne-am aflat într-o anumită regiune a Franței (Valea Loirei), cu ocazia sărbătorilor de iarnă 2017-2018, şi am constatat, cu mirare, numărul foarte redus de decorațiuni în oraşe mari, precum Nantes sau Angers. Răspunsul la nedumerirea noastră a fost în sensul că *se fac economii şi se preferă utilizarea fondurilor publice spre obiective mai aplicate şi mai utile locuitorilor.* Aceasta este o atitudine pe care ne-am dori să o regăsim şi la autoritățile publice din România.

[1] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.*, 2017, p. 353

[2] Aprobat prin Legea nr. 207 din 20 iulie 2015, publicată în M. Of. nr. 547 din 23 iulie 2015.

[3] Avem în vedere propunerea făcută în I. Muraru, *Perspectivele instituției Avocatului Poporului în România (gânduri la o aniversare), art. cit.* RDP nr. 4/2017, p. 94, anterior citat.

Exemplu, atunci când Curtea de Conturi, identifică în cadrul activității specifice anumite nereguli, a căror constatare şi sancționare nu intra în competența sa, sesizează organele competente (cum ar fi ANAF) asupra lor.

În ceea ce-i priveşte pe cetățeni, persoane fizice sau structuri neguvernamentale, ei sunt cei mai vajnici „avertizori" cu privire la anumite aspecte, pe care le consideră nelegalități şi le aduc la cunoştința celor pe care-i consideră competenți să le controleze şi sancționeze;

b) **control exercitat din oficiu,** atunci când organul de control însuşi are informații sau indicii care legitimează desfăşurarea unei activități de control. Astfel de informații sunt difuzate, de regulă, prin intermediul presei, iar autoritățile publice cu atribuții de control le valorifică în activitatea desfăşurată. Precizăm că la nivelul fiecărui organ public se realizează, printr-un compartiment de specialitate, o monitorizare a presei care îi vizează activitatea, iar în funcție de conținutul materialelor prezentate, se pot iniția şi desfăşura anumite activități de control;

c) controale **planificate,** în temeiul unor texte de lege sau al unor reglementări interne privind activitatea anumitor structuri de control. Reglementările respective privesc şi **frecvența controlului,** care atrage după sine efectuarea de planificări anuale sau multianuale ale acțiunilor de control.

§2. Aspecte procedurale

Derularea activității de control presupune desfăşurarea mai multor activități, îndeplinirea unor operațiuni administrative, care pot fi prealabile, concomitente sau ulterioare activității de control. În doctrină, ele sunt analizate de unii autori sub denumirea *„elementele componente ale controlului"*[1].

O acțiune de control presupune mai multe etape. Ele diferă, în funcție de tipurile de control, de caracterul, inopinant sau nu al acestuia, de tipologia controlului, dacă este un control inopinant sau unul planificat, despre efectuarea căruia organul controlat este anunțat. În opinia noastră, este vorba despre următoarele etape:

a) **planificarea controlului,** care vizează majoritatea acțiunilor de control administrativ sau cel desfăşurat de alte autorități publice, cum ar fi Avocatul Poporului sau Curtea de Conturi. Efectuarea unor asemenea planificări nu exclude posibilitatea derulării şi a altor acțiuni de control, inițiate în urma unor sesizări sau din oficiu.

În cadrul **planificării,** se stabilesc, de regulă, următoarele aspecte:

- **entitățile publice** care vor fi supuse controlului;
- **obiectivele** sau **tematica** controlului;
- **echipa de control;**
- **perioada de desfăşurare** a controlului;
- alte **informații** care pot include eventuale **documente** care trebuie pregătite şi puse la dispoziția organului de control, asigurarea unui **spațiu** sau **persoanele** care vor colabora cu acesta pentru efectuarea controlului.

Evident că există forme de control care, prin specificul lor, nu sunt supuse planificării, cum ar fi controlul administrativ-jurisdicțional sau controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti. Uneori, aceste forme de control contencios

[1] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, pp. 169-170.

intervin tocmai după efectuarea unui control administrativ sau control efectuat de alte autorități publice. Aceasta deoarece, în virtutea liberului acces la justiție, entitățile controlate contestă în justiție actele de control[1];

b) **desfășurarea controlului,** care presupune etape, cum ar fi: instalarea echipei de control, verificarea documentelor, discuții cu personalul entității controlate în sensul clarificării unor aspecte, strângerea copiilor de pe înscrisurile care vor fi atașate la actul de control;

c) **întocmirea actului de control** şi, după caz, a **altor acte** şi a **anexelor** care îl însoțesc. Actul de control poartă denumiri diferite, în funcție de tipul de control. Este frecvent întâlnită denumirea de *proces-verbal de control,* alături de *notă de control, raport de control, act de constatare* etc.

Indiferent de denumirea lui, acest act de control este prezentat şi entității controlate, pentru ca aceasta să ia cunoştință de conținutul lui, să formuleze eventuale obiecții şi să şi-l însuşească prin semnătură, cu sau fără obiecții. În baza constatărilor cuprinse în actul de control, se pot încheia sau emite alte acte prin care se dispun diferite măsuri sau se formulează recomandări. De exemplu, în cazul controlului exercitat de către Curtea de Conturi, în funcție de natura şi conținutul neregulilor constatate, se emite o **decizie,** în care se vor cuprinde măsurile dispuse pentru remedierea neregulilor, cum ar fi, spre pildă, recuperarea unor prejudicii. Decizia este actul administrativ care poate fi contestat la instanța judecătorească, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi ale reglementărilor specifice aplicabile Curții de Conturi.

În actul de control trebuie să se regăsească, în opinia noastră, în mod obligatoriu, mențiuni privind:

- elementele de identificare ale organului de control şi ale celui controlat;
- descrierea controlului: perioada, obiective, persoana sau echipa care efectuează controlul;
- constatările, în ansamblul lor şi abaterile de la legalitate şi regularitate;
- măsurile dispuse, cu termenele de realizare;
- persoanele responsabile cu luarea măsurilor şi recomandărilor formulate de organul de control;
- precizări privind calea de atac împotriva actului de control.

Ca natură juridică, actele de control, de regulă, nu sunt acte administrative, ci, de cele mai multe ori, operațiuni administrative în baza cărora se emit acte administrative. Am menționat anterior că, în baza actului de control al Curții de Conturi se emite *decizia,* aceasta fiind act administrativ. Nefiind acte administrative, actele de control nu pot fi ele însele, atacate în contencios administrativ. O asemenea acțiune se poate formula împotriva actului juridic emis în baza actului de control. Spre exemplu, o autoritate publică având calitatea de concedent într-un contract de concesiune, efectuează controlul asupra modului de executare a contractului şi constată că nu sunt respectate obligațiile de către concesionar. În baza acestor constatări, cuprinse într-un document de control, el emite sau adoptă un act administrativ, exemplu o hotărâre de consiliu local, prin care reziliază unilateral contractul. Într-un asemenea caz, ceea ce se poate ataca în justiție este hotărârea de consiliu local prin care s-a

[1] Din activitatea desfăşurată ca membru al Curții de Conturi, am putut constata că majoritatea actelor de control erau contestate de către entitățile supuse controlului în fața instanțelor de contencios administrativ.

hotărât rezilierea unilaterală a contractului, pentru neexecutarea, de către concesionar, a obligațiilor sale şi nu actul prin care s-a constatat neexecutarea.

În ceea ce priveşte **natura juridică a unor asemenea acte,** Înalta Curte de Casație şi Justiție (SCAF) a decis în sensul că o *notă de control fiscal*, al cărei control de legalitate făcea obiectul cauzei, *„nu are trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ, chiar dacă emană de la o autoritate publică (...)"*, ceea ce atrage imposibilitatea atacării lui în justiție printr-o acțiune de sine stătătoare[1].

d) **contestarea rezultatelor controlului şi a actelor de control,** este o etapă care nu este obligatoriu să se regăsească în toate cazurile, existând situații în care acesta nu este contestat. Regula o reprezintă însă formularea de contestații, indiferent de caracterul, justificat sau nu, al lor şi de şansele de reuşită. Entitățile controlate se prevalează de liberul acces la justiție şi formulează căile de atac prevăzute de lege[2].

e) **valorificarea actelor de control,** etapă care semnifică transpunerea în practică a măsurilor dispuse sau recomandărilor formulate în conținutul lor, în funcție de tipul actului şi al controlului. Poate fi vorba, spre exemplu, de dispunerea de măsuri de recuperare a unor prejudicii, pe cale amiabilă sau, dimpotrivă, prin intermediul unei acțiuni judiciare.

f) **controlul modului de respectare a măsurilor dispuse prin actele de control,** care, în cazul în care se constată o neexecutare sau o ignorare a acestora, poate atrage răspunderea persoanelor vinovate de neluarea măsurilor dispuse de organul de control. De exemplu, art. 64 alin. (1) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi prevede că *„**Nerecuperarea prejudiciilor,** ca urmare a **nedispunerii şi neurmăririi de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi,** constituie infracțiune şi se pedepseşte cu închisoarea de la 3 luni la un an sau cu amendă* (subl. ns.)".

Constatăm că textul de lege încriminează ca şi infracțiune *nerecuperarea prejudiciilor,* în situația în care *nu au fost **dispuse** şi **urmărite** măsuri de către **conducerea entității.***

Cum am precizat deja, nu toate aceste etape, pe care le-am menționat anterior, trebuie să se regăsească la toate formele de control. Ele vizează, cu precădere, controlul administrativ şi cel efectuat de alte autorități publice, autonome, cum este Curtea de Conturi sau Avocatul Poporului.

În prezent, nu există o reglementare-cadru care să consacre aspecte procedurale de genul celor pe care le-am menționat. Norme procedurale specifice se regăsesc

---

[1] Î.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 394 din 24 ianuarie 2007, nepublicată, *apud.* G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, op. cit.,* 2015, p. 89.

[2] În calitate de membru al Curții de Conturi şi şef al Departamentului Juridic am putut constata că aproape în integralitatea lor actele de control erau contestate pe calea contenciosului administrativ. Nu puține erau cazurile când astfel de contestații erau făcute cu rea-credință, neprofesionist şi chiar păgubitor, în mod voit sau nevoit, pentru instituție. De referință pentru întreaga activitate rămâne exemplul contestării, de către primarul unui municipiu reşedință de județ, a unei decizii de control emisă de Curtea de Conturi, prin care îi fusese imputată suma de 10.000 lei (100.000.000 în bani vechi). Constatările vizau nişte plăți făcute fără documente justificative, respectiv situații care cu uşurință şi obiectivitate puteau fi verificate şi constatările validate. Cu toate acestea, conducătorul entității a recurs la contestarea actului, angajând o societate de avocatură să-i apere interesele pentru un onorariu de 100.000 Euro plus TVA. Procesul a fost însă, cum era de aşteptat, pierdut. Departe de noi gândul de a critica aspectul legat de contractul şi onorariul de avocat, această profesie are propriile sale reguli de organizare şi funcționare. Primarul în discuție credem că trebuia să manifeste mai multă responsabilitate în cheltuirea banului public, pentru că, neprocedând astfel, a pierdut de două ori, a doua oară infinit mai mult. Şi, odată cu el, au avut de suferit banul public şi comunitatea.

însă în actele normative care reglementează activitatea diferitelor autorități publice cu atribuții de control. Apreciem însă că în perspectiva adoptării unui Cod de procedură administrativă şi a faptului că a fost deja adoptat Codul administrativ, este de dorit ca ele să conțină şi aspecte de drept material şi de drept procedural privind controlul exercitat asupra administrației publice. De altfel, în Codul administrativ se regăsesc deja astfel de dispoziții. Spre exemplu, art. 93 reglementează *controlul administrativ şi financiar.* Textul prevede că acesta se exercită în condițiile şi limitele legale şi presupune două obligații din partea organului de control, care conferă o nouă dimensiune şi filozofie controlului administrativ:

a) obligația autorităților şi instituțiilor publice cu atribuții de control/audit asupra activității administrației publice locale de a asigura îndrumarea, din oficiu sau la cererea organelor administrației publice, cu privire la aplicarea legii în sfera lor de competență;

b) obligația autorităților centrale cu atribuții de control, constatare şi sancționare, de a elabora ghiduri, materiale, documente şi să aloce pe pagina de internet secțiuni speciale consacrate informării publice.

În ceea ce priveşte Codul administrativ, se poate constata că el cuprinde **definițiile** vizând termenii importanți utilizați în conținutul său, între care nu se regăseşte şi cea a controlului, deşi sunt reglementate diferite tipuri de control la care administrația publică este supusă[1]. Mai mult, chiar denumirea marginală a unor articole cuprinde termenii de control[2].

Aceasta reprezintă o deficiență[3], care apreciem că ar trebui corectată în viitor, poate chiar prin introducerea unui capitol sau titlu referitor la *controlul exercitat asupra administrației publice.* Acest lucru poate fi complinit prin viitorul Cod de procedură administrativă.

Secțiunea a IV-a
Jurisdicția administrativă specială şi actul administrativ jurisdicțional

§3. Concepte

După intrarea în vigoare a Constituției României din 1991 s-a pus problema dacă „*se mai poate vorbi despre jurisdicții administrative*"[4].

Au existat autori[5] care au pretins că noua lege fundamentală a României nu mai recunoaşte această instituție, care ar fi devenit astfel implicit caducă şi că singura activitate de jurisdicție pe care o recunoaşte Constituția este cea realizată de Înalta Curte de Casație şi Justiție şi de celelalte instanțe judecătoreşti, în baza art. 126.

---

[1] De exemplu, controlul exercitat de prefect asupra administrației publice locale.

[2] Spre exemplu, art. 379 poartă denumirea de *exercitarea controlului* şi se referă la controlul asupra contractului de concesiune.

[3] Pe care ne-o asumăm, având în vedere că am făcut parte din colectivul de elaborare a Proiectului, însă credem că se impune eliminarea ei.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 462.

[5] V. Pătulea, *Reflecții în legătură cu căile procedurale de rezolvare a contestațiilor împotriva măsurilor dispuse de organele de control financiar de stat,* în Dreptul nr. 7/1992, p. 46 şi urm.

În prezent, o asemenea problemă nu se mai poate pune, având în vedere că, **prin Constituția revizuită şi republicată, jurisdicțiile administrative speciale sunt recunoscute în mod expres,** prin alin. (4) al art. 21 care reglementează *liberul acces la justiție* sau, cum îl mai evocă doctrina, *dreptul de acces la justiție.* În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a fost afirmat, din perspectiva *„preeminenței dreptului într-o societate democratică"*[1], în mod *„rectiliniu, frecvent şi deplin temerar"*, cum se exprimă regretatul profesor Ion Deleanu[2], că dreptul de acces la justiție este un *„element inerent şi esențial"* în sistemul de garanții constituite în favoarea justițiabililor prin dispozițiile art. 6 par. 1 din Convenție[3]. Înțelegerea completă şi corectă a **liberului acces la justiție,** impune, în opinia noastră, precizarea că el are **o dublă natură juridică,** de **drept,** dar şi de **principiu cârmuitor pentru toate celelalte drepturi şi libertăți fundamentale.** În al doilea rând, se impune clarificată semnificația lui. Oare liberul acces la justiție înseamnă exclusiv **posibilitatea ca persoana să se poată adresa unei autorități publice judiciare,** unei **instanțe, sau posibilitatea de a se adresa oricărei autorități publice, chiar dacă, între atribuțiile acesteia se regăsesc şi unele jurisdicționale?** În opinia noastră, întrebarea este, în contextul actual, retorică. Apreciem că **liberul acces la justiție** trebuie **interpretat nu doar prin referire la justiția realizată de instanțele judecătoreşti, în frunte cu Înalta Curte de Casație şi Justiție,** adică la **jurisdicția judiciară, ci şi la activitatea jurisdicțională desfăşurată de alte autorități publice,** cum ar fi, spre exemplu, **Curtea Constituțională.** De altfel, în doctrină se utilizează în mod frecvent, şi îl invocăm aici pe regretatul profesor Ion Deleanu, sintagma de **justiție constituțională.** În egală măsură, liberul acces la justiție include şi alte tipuri de jurisdicții, cum ar fi cele administrative sau cele aferente procesului electoral. Curtea Constituțională, printr-o decizie pronunțată în anul 1994, face şi ea referire la *judecătorul administrativ,* într-o abordare prin care să-l diferențieze pe acesta de *judecătorul propriu-zis*[4].

Un argument suplimentar îl reprezintă însuşi faptul că **textul constituțional referitor la jurisdicțiile administrative speciale şi la caracterul lor facultativ şi gratuit este plasat în art. 21,** care reglementează, cum rezultă din denumirea sa marginală, *accesul liber la justiție.*

Pentru înțelegerea acestei probleme, credem că se impune clarificat raportul dintre **jurisdicție** şi **justiție,** deoarece *între termenul de jurisdicție şi cel de justiție nu există identitate.*

Jurisdicția, în accepțiunea *lato sensu,* credem că poate fi definită ca *o activitate de soluționare a unor litigii ivite în viața publică sau privată, după o procedură asemănătoare celei judecătoreşti şi în urma căreia se dă o soluție motivată.*

În funcție de autoritatea publică în a cărei competență intră soluționarea litigiului respectiv, putem identifica mai multe tipuri de jurisdicții:

a) *jurisdicție constituțională,* exercitată prin Curtea Constituțională[5], singura autoritate specială şi specializată de jurisdicție constituțională din România;

---

[1] Principiul preeminenței dreptului este consacrat în Preambulul Convenției Europene a Drepturilor Omului.

[2] I. Deleanu, *Loialitatea în perspectiva noului Cod de procedură civilă,* în Dreptul nr. 12/2012, p. 22.

[3] A se vedea Hotărârea din 21 februarie 1975 în cauza *Golder contra Regatului Unit,* par. 28 şi 33.

[4] Decizia nr. 64 din 2 iunie 1994, publicată în M. Of. nr. 177 din 12 iulie 1994.

[5] Pentru o viziune critică asupra activității Curții Constituționale, a se vedea D.C. Dănişor, *Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale,* în RDP nr. 4/2013, pp. 13-22. Autorul susține că *„după o istorie consistentă şi zbuciumată, astăzi justiția constituțională românească riscă să devină o capcană pentru*

b) *jurisdicție judiciară sau justiție*, realizată, în conformitate cu art. 126 din Constituție, de Înalta Curte de Casație și Justiție și de celelalte instanțe stabilite de lege.

Constatăm astfel că între termenii de *jurisdicție*, pe de o parte, și *justiție*, pe de altă parte, există o relație de la întreg la parte, sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferența specifică[1].

Justiția este *specia,* iar *jurisdicția* este *genul.*

c) *jurisdicție administrativă*, realizată prin intermediul unor organe administrative cu atribuții jurisdicționale;

d) *jurisdicția specială bisericească (clericală),* reglementată de H.G. nr. 53/2008 privind Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române (B.O.R.)[2], care prevede că în interiorul B.O.R., ca și la diferite nivele ierarhice ale sale, se pot organiza, în spiritul autonomiei de care dispune aceasta *instanțe de judecată disciplinară bisericească",* ale căror hotărâri sunt „definitive și executorii". În contextul în care respectivele *„instanțe bisericești"* nu sunt instanțe de judecată propriu-zise, este contrar prevederilor art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, dar și al art. 21 din Constituție să considerăm că *hotărârile* pe care le pronunță sunt definitive, admițând astfel că ele nu pot fi atacate în fața unei instanțe judiciare, după cum se prevede în art. 156 alin. (6) din Statut[3]. Ca natură juridică, ele sunt **acte administrative cu caracter jurisdicțional**, care pot fi supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ, în baza art. 126 alin. (6) din Constituție și a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În ceea ce privește înființarea jurisdicțiilor specializate în diferite domenii, în doctrină se subliniază, cu deplin temei, că *„nevoia instituirii unei jurisdicții specializate într-o materie dată este generată de existența unor caracteristici proprii ale ramurii de drept ori corpului de reglementări respectiv, sau/și de particularități majore ale contenciosului pe care această jurisdicție este chemată să-l soluționeze, astfel încât rămânerea sa în sfera dreptului comun ar crea evidente dezavantaje care, în numele bunei guvernanțe juridice, se impun a fi depășite"*[4].

Importanța fundamentală a principiului legalității, ca principiu fundamental al statului de drept, consacrat în dreptul românesc prin art. 1 alin. (5) din Constituție, presupune ca ordinea normativă să fie respectată în integralitatea ei și întotdeauna, indiferent de modul de desfășurare a relațiilor dintre participanții la circuitul juridic general[5]. Acest lucru atrage, printre altele, ca în arhitectura instituțională a oricărui

---

libertate, nu un garant al ei". În argumentarea acestei aserțiuni, autorul face referire la cauzele care au determinat o asemenea evoluție a Curții, respectiv opțiunea pentru un model străin de cultura juridică românească, zdruncinarea filozofiei liberale care constituie fundamentul democrației constituționale și incapacitatea de a înlocui marxismul cu o filozofie nouă, corespunzătoare mentalității societății post-comuniste. În același sens și D.C. Dănișor, *Democrația deconstituționalizată,* Ed. Universul Juridic, București, Universitaria, Craiova, 2013.

[1] V. Vedinaș, R. Lazăr, *Considerații teoretice și aspecte practice privind statutul Curții de Conturi și actele acesteia,* în Juridica, nr. 3/2000, pp. 111-115.

[2] Publicată în M. Of. nr. 50 din 22 ianuarie 2008.

[3] Textul prevede că *„În virtutea autonomiei cultelor, prevăzute de lege, și a competențelor specifice lor, instanțele de judecată bisericească soluționează problemele de disciplină internă, iar* ***hotărârile instanțelor bisericești la toate nivelurile nu sunt atacabile în fața instanțelor civile*** (subl. ns.)*".*

[4] M. Duțu, *Considerații referitoare la oportunitatea, posibilitatea și particularitățile jurisdicțiilor specializate în materie de mediu,* în revista Dreptul nr. 1/2013, p. 179.

[5] I. Lazăr, *Jurisdicții administrative în materie financiară,* Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 43.

stat, inclusiv a României, să se regăsească autorități publice care pot aparține puterii executive, dar care pot să se afle şi în afara celor trei clasice puteri în stat, având un caracter autonom, altele decât autoritățile administrative autonome[1], cărora *„li se recunoaşte **competența de a face acte,** al căror **obiect** este **soluționarea unor litigii juridice** (ceea ce presupune un act de sesizare a acestei autorități de către cel interesat) cu **aplicarea unor metode mai mult sau mai puțin asemănătoare celor specifice activităților organelor judecătoreşti** (...)* (subl. ns.)"[2]. Desprindem din citatul anterior, în care ne-am îngăduit să subliniem „cuvintele sau expresiile cheie", elementele determinante ale existenței unei jurisdicții administrative speciale, pe care le vom dezvolta în secțiunea următoare. Cât priveşte **actele** care emană de la autoritățile anterior descrise, în condițiile în care adoptarea lor se realizează după o procedură care prezintă similitudini cu cea judecătorească, ele *„beneficiază de o stabilitate mai mare decât actele administrative obişnuite, susceptibile, în principiu, de a fi revocate, fie la cerere, fie din oficiu, de organul emitent*[3].

§4. Jurisdicția administrativă şi actul administrativ-jurisdicțional. Definiție, trăsături caracteristice

Asupra jurisdicțiilor administrative, Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe încă din anii 1993-1994, ea statuând în sensul că *„în toate cazurile în care soluționarea unor litigii juridice este încredințată unui organ al administrației publice distinct de organul emitent al actului şi situat în afara sistemului ierarhic al acestuia, **ne găsim în prezența unei jurisdicții administrative (...)**"*[4]. Constatăm din citatul anterior că, în opinia Curții Constituționale, ceea ce determină calificarea unei activități ca fiind administrativ-jurisdicțională este ca **organul care o realizează să fie împuternicit, prin lege, cu soluționarea unor litigii juridice şi să fie plasat în afara sistemului din care face parte organul de la care emană actul care a generat litigiul.**

Aceste două condiții nu sunt însă suficiente. Lor li se adaugă, în concepția aceleiaşi instanțe, faptul că **regulile aplicabile judecării litigiilor juridice trebuie să fie similare celor judiciare,** precum şi **judecarea propriu-zisă trebuie să se facă în condiții de deplină independență față de celelalte autorități publice din sistemul cărora face parte.** Precizăm că **toate cele patru condiții anterior invocate trebuie să fie întrunite cumulativ, lipsa uneia dintre ele atrăgând părăsirea câmpului jurisdicțiilor administrative speciale.**

Jurisdicția administrativă reprezintă *un tip special de jurisdicție*, înfăptuită de organe de natură administrativă, care sunt învestite cu atribuții jurisdicționale.

Doctrina[5], în baza constantelor teoretice, dar şi a abordărilor jurisprudențiale, o defineşte prin raportare la câteva elemente de bază care îi determină specificitatea şi anume:

---

[1] Cum a fost până în 2003, Curtea de Conturi a României, care dispunea de atribuții jurisdicționale, dar care, prin statutul său nu aparține puterii executive, aşa cum Curtea Constituțională nu aparține puterii judecătoreşti.

[2] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 29.

[3] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.*, p. 29.

[4] Curtea Constituțională, Culegere de Decizii şi Hotărâri, 1994, p. 226, *apud.* T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.*, p. 30.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 462-468.

– din punctul de vedere al **obiectului**, ea reprezintă *o soluționare a unei „căi de atac"*;

– din punctul de vedere al **procedurii**, regăsim *principii specifice procedurii judiciare* și anume: *posibilitatea părților de a fi ascultate de instanță (ambele sau cel puțin una dintre ele), posibilitatea de a fi reprezentate, contradictorialitatea și independența părților*[1];

– din punctul de vedere al **rezultatului**, specific jurisdicției administrative este faptul că din ea rezultă *o hotărâre motivată*, ca natură juridică *un act administrativ jurisdicțional*.

Cumulând toate aceste note definitorii, vom defini jurisdicția administrativă ca fiind *activitatea de soluționare a unui litigiu administrativ, după norme procedurale specifice procedurii judiciare, în urma căreia rezultă un act juridic motivat și stabil, care poartă denumirea de act administrativ-jurisdicțional*.

Jurisdicția administrativă specială se bucură, după adoptarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, de o consacrare, reglementare și, mai ales de o **definiție** legală. Avem în vedere art. 2 alin. (1) lit. e), conform căruia prin **jurisdicție administrativă specială** înțelegem *„activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale"*.

Prin art. 21 alin. (4) din Constituție, introdus în urma revizuirii, jurisdicțiile speciale administrative sunt recunoscute, dar se proclamă caracterul lor **facultativ** și **gratuit**. Un prim scop care s-a urmărit, a fost acela de a se înlătura abuzurile administrației. Aceasta în contextul în care au fost adoptate reglementări după 1990, cum ar fi Legea nr. 105/1997[2] (în prezent abrogată), prin care se impuneau, cum se exprimă plastic profesorul Iorgovan, două *praguri* de căi administrativ-jurisdicționale, una la nivelul direcțiilor județene și alta la nivelul Ministerului Finanțelor, fiecare dintre acestea impunând plata unor taxe de timbru înrobitoare care, dacă nu erau achitate, atrăgeau respingerea plângerii de către organul administrativ jurisdicțional. În acest fel, *„jurisdicția administrativă condiționa puterea judecătorească"*, situație care trebuia și a fost eliminată prin textul revizuit al art. 21 alin. (4)[3] din Constituție.

Și în prezent există ample dezbateri doctrinare, atrase de faptul că prin O.U.G. nr. 51/2014[4], de modificare a O.U.G. nr. 34/2006, în prezent abrogată, a fost introdusă obligația pentru contestatarii unei licitații să constituie **garanția de bună conduită**, pentru întreaga procedură cuprinsă între data depunerii contestației, cererii și data rămânerii definitive a deciziei Consiliului[5]. Deși O.U.G. nr. 34/2006 a fost între timp

---

[1] M. Preda, *op. cit.*, p. 251.

[2] Lege pentru soluționarea obiecțiunilor, contestațiilor și a plângerilor asupra sumelor constatate și aplicate prin actele de control sau de impunere ale organelor Ministerului Finanțelor, publicată în M. Of. nr. 136 din 30 iunie 1997.

[3] A. Iorgovan, *Relațiile dintre puterea executivă și puterea judecătorească prin prisma Legii de revizuire a Constituției*, în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 32.

[4] O.U.G. nr. 51/2014 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, a fost publicată în M. Of. nr. 486 din 30 iunie 2014.

[5] Pentru dezvoltări, a se vedea C. Grigoraș, *Exercitarea căilor de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor prin raportare la „garanția de bună conduită"*, în RDP nr. 4/2014, pp. 81-108.

abrogată, discuțiile rămân valabile, în contextul în care şi legislația actuală, care a înlocuit vechea reglementare privind achizițiile publice, o consacră.

Astfel, constituirea garanției de bună execuție este în prezent reglementată prin articolele 39-42 din H.G. nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice[1].

Atribuții jurisdicționale sunt conferite unei autorități administrative **prin lege,** iar acest lucru se realizează **fie expres**[2], fie **în mod implicit,** prin reglementarea unei proceduri care să poată fi calificată ca *„procedură administrativ-jurisdicțională"*[3].

Spre exemplu, Legea nr. 448/2006 privind protecția şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap[4] prevede în art. 87 alin. (5) că hotărârile Comisiei de evaluare pot fi contestate la Comisia superioară de evaluare a persoanelor cu handicap, aflată în structura Ministerului Muncii, fiind vorba despre consacrarea unei jurisdicții administrative speciale. Deciziile pronunțate de Comisia superioară, la rândul lor, pot fi atacate la secția de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului, în condițiile Legii nr. 554/2004, în conformitate cu art. 90^2 alin. (4) din Legea nr. 448/2006.

Atribuții jurisdicționale exercită şi Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (C.N.C.D.), care au creat probleme de interpretare sub aspectul naturii actelor pe care le adoptă în exercitarea lor. Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 997 din 7 octombrie 2008[5] asupra neconstituționalității dispozițiilor art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000 pentru prevenirea şi sancționarea tuturor formelor de discriminare[6]. Prin decizia anterior precizată, Curtea a decis *„să circumstanțieze şi să precizeze întinderea atribuției jurisdicționale a C.N.C.D."*[7] şi a statuat că aceste dispoziții sunt neconstituționale *„în măsura în care sunt interpretate în sensul că acordă Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării competența ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, şi să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative".* În alți termeni, cum se exprimă şi autoarea citată, Curtea a consfințit faptul că *„hotărârile C.N.C.D. sunt acte administrativ-jurisdicționale, care nu pot să afecteze validitatea ori aplicarea unor acte normative"*[8].

În ceea ce priveşte condiția privind **totala independență a** organului pentru ca el să poată exercita o activitate administrativ-jurisdicțională, Curtea Constituțională s-a exprimat ferm şi răspicat, afirmând că *„este necesar ca prin statutul său legal, judecătorul administrativ să aibă garanțiile de independență şi imparțialitate în exercitarea jurisdicției sale, similare cu cele care rezultă din statutul constituțional al judecătorilor din cadrul autorității judecătoreşti (...), deoarece numai în aceste condiții jurisdicția*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 423 din 6 iunie 2016.

[2] De exemplu: art. 52 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar.

[3] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, București, 2005, p. 109.

[4] Republicată în M. Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2008.

[5] Publicată în M. Of. nr. 774 din 18 noiembrie 2008.

[6] Publicată în M. Of. nr. 431 din 2 septembrie 2000.

[7] M.C. Putinei, *Despre eficiența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ca autoritate administrativă autonomă,* în RDP nr. 1/2018, p. 81.

[8] M.C. Putinei, *Despre eficiența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ca autoritate administrativă autonomă, art. cit.,* p. 81.

administrativă este a unei instanțe administrative şi nu expresia unei simple competențe, în cadrul unei proceduri administrative obişnuite"[1]. Curtea Constituțională face referire, în conținutul deciziei citate, la activitatea jurisdicțională a Curții de Conturi, care, la data adoptării ei, dispunea de atribuții jurisdicționale. În contextul în care în prezent ea nu mai are astfel de prerogative, cum am arătat deja, am găsit de cuviință să renunțăm la precizarea din text şi să o înlocuim cu cea referitoare la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor în materia achizițiilor publice, care, în opinia noastră, reprezintă organul tipic administrativ-jurisdicțional din sistemul actual.

§5. Poate fi ridicată o excepție de neconstituționalitate în fața unui organ administrativ-jurisdicțional?

O problemă pe care o punem în discuție, pentru că ea s-a reflectat în jurisprudența Curții Constituționale, este aceea **dacă o excepție de neconstituționalitate poate fi invocată în fața unui organ administrativ-jurisdicțional.**

În forma inițială a Constituției, aceasta prevedea că **excepțiile de neconstituționalitate pot fi invocate în fața instanțelor judecătoreşti.** În urma modificărilor aduse prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, au fost adăugate şi **cele de arbitraj comercial**[2]**.**

În condițiile în care procedura administrativ-jurisdicțională prezintă elemente similare celei judiciare, s-a pus problema dacă o excepție de neconstituționalitate ar putea fi ridicată, susținută şi tranşată de un organ administrativ-jurisdicțional.

Chemată să se pronunțe asupra acestei chestiuni, Curtea Constituțională, prin aceeaşi Decizie nr. 64/1994, a statuat în sensul că *„excepția de neconstituționalitate este o garanție constituțională a cetățeanului, pentru apărarea drepturilor şi libertăților sale fundamentale, cu ocazia soluționării unui litigiu; de aceea, cât timp este supusă unei jurisdicții, indiferent de natura ei, administrativă sau judecătorească, nu poate fi negat dreptul său de a contesta legitimitatea constituțională a legii aplicabile procesului".*

În alți termeni, Curtea a statuat că *excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată şi în fața organului administrativ-jurisdicțional.*

După cum se exprimă, cu metafora-i caracteristică, regretatul profesor Tudor Drăganu[3], *„Deşi bazată pe o argumentație seducătoare, Decizia nr. 64/1994 era însă lovită de o evidentă contradicție internă"*[4]. De aceea, Plenul Curții Constituționale, prin Decizia nr. 1/1995[5], s-a îndepărtat de la soluția anterioară, statuând că **excepțiile de**

---

[1] Prin Decizia Curții Constituționale nr. 64 din 2 iunie 1994, publicată în M. Of. nr. 177 din 12 iulie 1994.

[2] Actualul articol 146 lit. d) din Constituție prevede atribuția Curții Constituționale prin care *„hotărăşte asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile şi ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată şi direct de Avocatul Poporului".*

[3] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.*, p. 52.

[4] *„Contradicția internă"* la care se referă regretatul profesor viza faptul că decizia analizată privea atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi, existente până în 2003, şi, pe de o parte, asimila jurisdicțiile administrative cu activitatea judecătorească, iar pe de altă parte, preciza că, în ceea ce priveşte Curtea de Conturi, aceasta nu face parte din sfera puterii judecătoreşti. Este evidentă contradicția din interiorul acestui raționament.

[5] Publicată în M. Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

neconstituționalitate privind legile şi ordonanțele pot fi ridicate numai în fața instanțelor judecătoreşti, astfel cum erau acestea prevăzute de fostul art. 125, devenit art. 126 după revizuirea şi republicarea Constituției.

În ceea ce ne priveşte, suntem adepții acestei a doua decizii a Curții Constituționale, care limitează posibilitatea de invocare a unei excepții de neconstituționalitate la instanțele judecătoreşti, cărora s-au adăugat între timp cele de arbitraj comercial.

§6. Actul administrativ-jurisdicțional

De esența calificării unui act juridic ca având caracter administrativ-jurisdicțional este că el trebuie să emane de la un organ public cu caracter jurisdicțional, prin care acesta *„(...) soluționează un litigiu juridic între o persoană fizică sau juridică şi un organ al administrației publice în condiții care-i asigură o stabilitate asemănătoare puterii lucrului judecat"*[1], fără a se confunda cu aceasta, cum se impune precizat dintru început.

Actul adoptat în cadrul unei activități de jurisdicție administrativă poartă astfel denumirea de **act administrativ-jurisdicțional.** Actuala lege a contenciosului administrativ oferă pentru prima dată o definiție acestui tip de act, care reprezintă, potrivit art. 2 alin. (1) litera d), *actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.*

În ceea ce ne priveşte, definim actul administrativ jurisdicțional ca fiind **acel act administrativ tipic adoptat de un organ al administrației publice învestit prin lege cu atribuții jurisdicționale, prin care se soluționează cu putere de adevăr legal un litigiu din sfera administrației active, după principii specifice procedurii judiciare şi care se bucură de stabilitate, fiind exceptat de la revocare.**

Din definiție desprindem următoarele trăsături ale actului administrativ:

a) este un act administrativ *tipic* din punctul de vedere al organului de la care emană, care este *un organ al administrației publice învestit prin lege cu rezolvarea unor litigii.* El nu face parte din categoria actelor administrative asimilate, a căror sferă este determinată de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ sau de o altă lege care să facă o asemenea calificare;

b) este adoptat ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, acestea din urmă fiind de drept public sau de drept privat[2]. Subliniem astfel că litigiul este născut între persoane fizice sau juridice, dar autoritatea care îl soluționează şi de la care emană, în final, actul, este o **autoritate administrativă;**

c) referindu-se la un litigiu determinat, actul are caracter *individual.* Având caracter individual, şi efectele pe care actul le produce vizează întotdeauna exclusiv părțile aflate în conflict. El nu poate niciodată să producă efecte juridice general obligatorii, respectiv să aibă caracter normativ. Această **trăsătură îl deosebeşte de hotărârile pronunțate de o instanță de contencios administrativ,** care **atunci când anulează în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ,**

[1] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.*, p. 39.
[2] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 109.

produc efecte juridice general obligatorii şi au putere pentru viitor, publicându-se în Monitorul Oficial al României sau în cele ale județelor, după cum vom avea prilejul să arătăm[1];

d) litigiul se soluționează cu *forță de adevăr legal*, această trăsătură apropiind actul administrativ jurisdicțional de hotărârile pronunțate de instanțele judecătoreşti. Sintagma *„forță de adevăr legal"* semnifică, în opinia noastră, faptul că **adevărul din soluția pronunțată are aceeaşi forță cu adevărul pronunțat de legiuitor;**

e) *stabilitatea* mai mare de care se bucură şi în baza căreia *este exceptat de la principiul revocabilității actelor administrative*, dar care nu este identică autorității de lucru judecat de care se bucură actele puterii judecătoreşti. Noțiunea de *stabilitate mai mare a actelor administrative jurisdicționale față de alte acte administrative,* în sistemul nostru de drept evocă faptul că *„dacă ele nu sunt atacate în termenul prevăzut de lege în fața organului administrativ superior sau în fața instanțelor de judecată, devin definitive şi obligatorii, soluția adoptată nemaiputând fi repusă în discuție pe nicio cale jurisdicțională"*[2];

f) *procedura* după care se adoptă *este similară procedurii judiciare*, în ea se regăsesc principii comune acesteia, şi anume: **contradictorialitatea, independența, posibilitatea părților de a fi reprezentate de un apărător.**

Contradictorialitatea evocă faptul că **părțile se află pe poziții divergente şi trebuie să aibă posibilitatea, în egală măsură, să şi le susțină.** Ea reprezintă o componentă a dreptului la un proces echitabil, în termen optim şi previzibil, reglementat de art. 6 din Codul de procedură civilă[3], care reprezintă transpunerea în cadrul constituțional românesc, prin art. 21 alin. (3) introdus în urma revizuirii Constituției, a dreptului consacrat de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. O asemenea concluzie se reflectă şi în jurisprudența instanței europene de la Strasbourg, care a considerat, în *cauza Anghelescu c. României,* o încălcare a art. 6 din Convenție faptul că, în cazul unei decizii a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, instanța a refuzat să-l citeze pe reclamant pe motivul că dezbaterile care vor urma vor demonstra inutilitatea citării lui[4].

Independența organului jurisdicțional, administrativ sau judiciar, este analizată, în doctrina procesual-civilă[5], sub două aspecte, respectiv *independența funcțională* şi *independența personală.* În vreme ce *independența funcțională* este explicată prin aceea că *organele care judecă să fie adecvate acestei funcții,* cea de-a doua independență, cea *personală,* evocă statutul celui care soluționează litigiile şi garanțiile acestui statut.

Posibilitatea părților de a fi reprezentate de un apărător reprezintă concretizarea dreptului la apărare, garantat de art. 24 din Constituție care, într-o accepțiune largă, evocă totalitatea drepturilor, regulilor şi garanțiilor procesuale care permit unei

---

[1] Vom dezvolta această analiză în capitolul consacrat contenciosului administrativ.

[2] Tudor Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 29.

[3] Codul de procedură civilă a fost aprobat prin Legea nr. 134/2010, publicată în M. Of. nr. 485 din 15 iulie 2010, pus în aplicare prin Legea nr. 76/2012, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012 şi republicat în M. Of. nr. 545 din 3 august 2012.

[4] V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat,* vol. I, ed. a II-a rev. şi ad., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, pp. 13-14 şi nota de subsol 1.

[5] V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat, op. cit.,* vol. I, 2016, pp. 18-19.

părți implicate într-un proces să se apere împotriva acuzațiilor care i se aduc[1]. Considerăm că termenul de *proces* însuşi trebuie interpretat într-un sens larg, care include totalitatea stărilor conflictuale, litigioase, care sunt soluționate de un organ competent, judiciar, sau jurisdicțional (administrativ, constituțional).

g) *obligația motivării* actului, care îl apropie pe acesta de hotărârilor instanțelor judiciare.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act al autorității contractante, emis cu încălcarea dispozițiilor legale, poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională, la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sau în justiție. În ceea ce priveşte **contenciosul administrativ-jurisdicțional,** acesta se finalizează prin adoptarea de către Consiliu, care este un organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională, a unei **decizii,** care este argumentată[2], obligatorie pentru părțile în litigiu[3], respectiv contestator şi autoritatea contractantă.

O procedură de contestare este prevăzută şi de O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv. Astfel, art. 22 alin. (8) din acest act normativ prevede că împotriva proceselor-verbale de inspecție întocmite de persoanele din structura Ministerului Finanțelor Publice se poate formula **contestație,** în termen de 15 zile lucrătoare de la data comunicării. Contestațiile se depun la **structura care a făcut inspecția** şi se soluționează **prin decizie motivată** în termen de **30 de zile lucrătoare de la data înregistrării.** În cazul în care contestația este respinsă, **procesul-verbal de inspecție devine titlu executoriu şi va fi transmis spre executare organului fiscal în a cărui rază teritorială îşi are domiciliul contestatarul.** Împotriva **deciziei** se poate formula acțiune în justiție, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Se pune problema stabilirii naturii juridice a acestei contestații, în sensul în care ea este o **cale administrativ-jurisdicțională de atac** sau este **o plângere prealabilă împotriva unui act administrativ,** realizată în condițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

O **primă soluție** ar fi în sensul că ea reprezintă **o cale administrativ-jurisdicțională de atac,** pentru mai multe considerente. Mai întâi, **până la formularea şi respectiv, soluționarea ei prin respingere, procesul-verbal de inspecție nu este considerat titlu executoriu.** El dobândeşte un asemenea statut după ce, prin decizie motivată, a fost respinsă contestația formulată împotriva lui. În al doilea rând, legea obligă la **motivarea deciziei,** obligația de motivare fiind specifică actelor jurisdicționale. Dar, se pune întrebarea, ce se întâmplă în cazul în care contestația este admisă? Sub aspectul motivării, decizia de admitere nu se va motiva, pentru că legea nu prevede astfel? Noi considerăm că o minimă motivare trebuie să se realizeze

---

[1] C. Anastasiu, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 229.

[2] Prin art. 27 al Legii nr. 101/2016 se reglementează regimul juridic al actelor pe care le pronunță Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

[3] Potrivit art. 28 alin. (1) al Legii nr. 101/2016.

şi în acest caz. Este adevărat însă că regula o constituie faptul că actele de respingere trebuie întotdeauna motivate, pentru a cunoaşte, de către cel vinovat, argumentele care au determinat respingerea, în scopul de a le combate, într-un eventual litigiu de contencios administrativ. Însă o administrație eficientă, europeană, impune, credem noi, ca şi în cazul unei decizii favorabile să se motiveze admiterea contestației, atât pentru rigorile de legalitate, de exercitare a rolului educativ al administrației în general, şi preventiv al controlului, în particular, cât şi pentru o eventuală acțiune în despăgubiri pe care cel vătămat de un proces-verbal de inspecție nelegal, desființat în urma contestației, îl poate genera. De aceea, în opinia noastră, pe care o formulăm ca o *propunere de lege ferenda*, textul ar trebui să prevadă faptul că **soluționarea contestației se face prin decizie motivată,** care poate fi de admitere sau de respingere a ei.

Un ultim argument vizează faptul că legea prevede că **împotriva deciziei de respingere se poate face acțiune în justiție, în condițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**[1]. Constatăm că **acțiunea se formulează nu împotriva procesului-verbal de inspecție, ci împotriva deciziei prin care s-a respins contestația contra lui.** Toate aceste argumente ne determină să considerăm că avem de-a face cu o cale administrativ-jurisdicțională de atac.

O a **doua soluție** ar fi în sensul că ne aflăm în prezența unei **proceduri administrative prealabile sesizării instanței judecătoreşti.** Această variantă poate fi susținută de **natura organului care soluționează contestația.** Textul de lege precitat prevede că plângerea se depune la **structura care a făcut inspecția**. Înțelegem, în tăcerea legii, că aceasta o şi soluționează. În acest context, nu mai avem de-a face cu un **organ independent,** aşa cum este necesar pentru a ne afla în fața unei jurisdicții administrative speciale. Apreciem că acest aspect nu trebuie să schimbe natura juridică a respectivei contestații. Şi atunci când Curtea de Conturi avea atribuții jurisdicționale, structurile care exercitau aceste atribuții făceau parte tot din Curtea de Conturi, nu erau exterioare ei. Important este că persoanele care îşi desfăşurau activitatea în cadrul acestor structuri, judecătorii şi procurorii financiari, dispuneau de un statut de independență similar celor al judecătorilor din sfera puterii judecătoreşti. Aceasta apreciem că trebuie să fie soluția şi cu personalul care soluționează contestațiile, fără a fi veritabili *judecători,* ei să fie *judecători administrativi,* cum se exprimă Curtea Constituțională în Decizia nr. 64/1994.

---

[1] Textul trimite, din păcate, printr-o soluție desuetă la Legea nr. 29/1990, care a fost abrogată prin actuala Lege nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, pentru că actul normativ nu a fost actualizat şi continuă să se raporteze la reglementări şi instituții depăşite, inexistente, situație profund condamnabilă, pe care am mai sesizat-o în prezentul tratat. Problema trebuie soluționată în viitor, pentru că, aşa cum am mai arătat, după ce că legislația este stufoasă, instabilă, incoerentă, contradictorie, mai există şi acest aspect care îngreunează şi mai mult procesul de punere a ei în aplicare. Sunt acte normative în conținutul cărora aceeaşi instituție este evocată în cel puțin două moduri. De exemplu, chiar în conținutul O.G. nr. 119/1999, se face referire atât la Ministerul Economiei şi Finanțelor, cât şi la Ministerul Finanțelor Publice, fiind vorba, evident, despre aceeaşi autoritate publică, dar care a ființat fie de sine stătător, cum e şi în prezent, fie ca o componentă a unui minister care cuprindea şi economia şi finanțele. Problema este ce autoritate ar putea avea misiunea de a face o astfel de actualizare? Cum ne-am mai exprimat deja, rolul credem că ar trebui să-i revină Consiliului Legislativ. Este greu de acceptat ca la peste 14 ani de la abrogare, o lege să fie menționată ca şi cum ar exista încă.

Capitolul IV

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Secţiunea I
Noţiune şi istoric

§1. Determinări conceptuale

Termenul de *contencios* îl utilizăm prin asociere cu cel de *administrativ,* rezultând denumirea unei instituții de o semnificație aparte pentru statul de drept, în general, şi pentru dreptul administrativ, în particular. Sorgintea cuvântului contencios permite utilizarea lui prin asociere şi cu alte noțiuni, rezultând *contencios electoral, contencios fiscal* sau *contencios constituțional.*

Etimologic, cuvântul *„contencios"* derivă din latinescul *contendo, contendere*, care evocă ideea unei *înfruntări prin luptă.* Este vorba de *o luptă* în sens metaforic, o luptă a unor interese contrarii, dintre două părți, din care una va ieşi învingătoare. Înțelegerea noțiunii de *contencios administrativ* trebuie să pornească de la faptul că funcționarea celor trei puteri în stat presupune, pe lângă separarea lor, potrivit clasicului principiu al separației puterilor[1], şi o colaborare şi un control reciproc, în scopul realizării unui echilibru necesar bunei funcționări a statului respectiv. Asupra activității puterii executive se exercită, cum am stabilit deja în capitolele anterioare, atât un control **parlamentar**, care este un **control politic, de natură necontencioasă,** cât şi un control **din partea autorității judecătoreşti,** care priveşte legalitatea actelor administrative. Prin intermediul lui se urmăreşte să se asigure aplicarea corectă a legii de către autoritățile administrației publice, condiție determinantă a existenței şi întăririi statului de drept[2]. În egală măsură, contenciosului administrativ îi este recunoscut, în mod tradițional, rolul de a proteja particularul, cetățeanul, împotriva abuzurilor săvârşite contra lui de stat, de *„cetate",* prin autoritățile sale, concretizate în actele administrative care emană de la acestea. Dintr-o asemenea perspectivă, contenciosul administrativ, ca şi contenciosul constituțional, sunt calificate a reprezenta veritabile garanții ale statului de drept.

Noțiunii de contencios administrativ i s-a dat, încă din perioada interbelică[3], un **sens formal,** care avea în vedere natura organului care îl exercită şi **un sens material,** care ținea seama de *anumite elemente specifice şi inerente litigiilor din care este alcătuit, considerate prin ele însele independente de natura jurisdicțiunii căreia îi sunt supuse*[4].

---

[1] Pentru regăsirea acestui principiu în sistemul românesc, v. E. Cernea, *Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc,* în RDP nr. 1/1999, pp. 1-3.

[2] T. Mrejeru, *Contenciosul administrativ, Doctrină. Jurisprudență*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 3.

[3] A. Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituției (teze şi antiteze)*, în RDP nr. 2/2004, p. 24.

[4] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* ed. a II-a, Ed. Universală Alcalay & Co, Bucureşti, 1931, p. 31.

În **sens larg**, sintagma *contencios administrativ* evocă ansamblul litigiilor care apar între autoritățile publice şi particularii care se consideră lezați, la un moment dat, în drepturile sau interesele lor legitime, prin actele administrative ilegale ale acelor autorități publice, indiferent cine soluționează respectivul litigiu, în sensul în care este vorba despre un organ judiciar sau despre unul jurisdicțional.

În **sens strict**, contenciosul administrativ evocă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ şi sunt soluționate în baza unui regim de putere publică, guvernat de o lege-cadru în materie[1].

În doctrina franceză, sintagma „contencios administrativ" este definită ca fiind *„ansamblul problemelor legate de existența unui litigiu survenit cu ocazia unei activități administrative, în sensul cel mai larg al termenului"*[2]. Definiția conferă o accepțiune largă a termenului, care vizează toate aspectele legate de existența unui litigiu izvorât în cadrul unei activități administrative, şi aceasta fiind înțeleasă în sensul său extins, de ansamblu de acte şi fapte de natură administrativă realizate de orice subiect de drept, nu doar de autoritățile executive.

Alți autori definesc contenciosul administrativ ca fiind *„ansamblul de reguli aplicabile soluționării jurisdicționale a litigiilor ridicate de activitatea administrativă"*[3]. După cum se poate constata, prin această definiție este evocată accepțiunea strictă a termenului, de litigiu născut în sfera administrației publice, ajuns într-o fază jurisdicțională.

§2. Jurisdicție administrativă *versus* jurisdicție judiciară

Modul de organizare a justiției, cu toate componentele ei, *„este în fiecare țară fructul istoriei şi al tradițiilor naționale"*[4].

Din punct de vedere al evoluției istorice, litigiile dintre administrație şi cei administrați nu au intrat întotdeauna în competența de soluționare a instanțelor judecătoreşti. În egală măsură în care nici în prezent nu există aceleaşi proceduri şi autorități competente să le rezolve. Doctrina reține mai multe sisteme în ceea ce privește soluționarea litigiilor dintre particulari şi administrație[5]:

a) *sistemul administratorului judecător*, existent în Franța până la Revoluția din 1789, în care organe din sânul administrației înseşi erau învestite cu soluționarea acestor litigii;

b) *sistemul francez, al instanțelor speciale şi specializate de contencios administrativ*, al tribunalelor administrative, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat ca instanță supremă de contencios administrativ. În Franța, justiția este organizată în două ordine de jurisdicție: jurisdicțiile administrative şi cele judiciare, având în fruntea lor Consiliul de Stat, în cazul celor administrative, şi Curtea de Casație, în cazul celor judiciare. Explicația existenței celor două ordine de jurisdicție consistă în *„moştenirea unei lungi tradiții istorice, caracterizată printr-un refuz constant de imixtiune a jurisdicțiilor ordinare în afacerile guvernului şi ale administrației"*[6].

---

[1] A.S. Ciobanu, F.C. Kund, *Drept administrativ,* ed. a III-a, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 214.

[2] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 1.

[3] C. Debbasch, J. C. Ricci, *op. cit.,* p. 1.

[4] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen,* Dalloz, Paris, 2014, p. 525.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 469.

[6] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* p. 523.

Se impune precizat faptul că Legea fundamentală a Franței nu face mențiune nici despre Consiliul de Stat, ca instanță supremă de jurisdicție administrativă, nici despre jurisdicția sau justiția administrativă din această țară. Consiliul Constituțional este cel care a dat valoare *principiilor fundamentale recunoscute de legile Republicii,* între care se regăseşte şi independența jurisdicției administrative de cea judiciară, de drept comun[1]. Unul dintre marii autori de drept administrativ din Franța consideră că principiul separării autorităților administrative [în care se includ şi cele de jurisdicție administrativă (subl. ns.)] de cele judiciare reprezintă **cheia dreptului administrativ francez[2].**

Cum am mai avut ocazia să ne referim la specificitatea sistemului francez în materia jurisdicției administrative[3], regimul juridic al jurisdicției administrative în Franța, judecarea administrației se înscrie, în linia acțiunii administrative, ceea ce a fost exprimat de Pierre Sandevoir prin expresia *„juger l'administration, c'est encore administrer"*[4]. Adăugăm faptul că în această țară, ordinea jurisdicțională administrativă este de două feluri: **jurisdicția cu competență specializată,** în care se include jurisdicția Curții de Conturi, care este *cea mai veche şi mai prestigioasă;* **jurisdicția cu competență generală,** care acoperă contenciosul administrativ cel mai divers şi care, *din punct de vedere al dreptului administrativ, este cea care contează*[5]. În ceea ce priveşte statutul Consiliului de Stat, este important că el nu reprezintă exclusiv un organ jurisdicțional, *„jurisdicția supremă în ordinea administrativă".* Funcțiile sale principale sunt, astfel cum rezultă şi din denumirea sa, aceea de *consilier al Guvernului,* cu precădere cu privire la proiectele de legi şi decrete, dar poate să sesizeze şi Parlamentul asupra unor propuneri legislative al căror obiect de reglementare vizează materia administrativă. Se adaugă acestor funcții aceea de a elabora şi edita diferite rapoarte, publicații, studii[6];

c) *sistemul anglo-saxon,* în care litigiile de acest gen sunt soluționate de instanțele de drept comun.

În cazul în care contenciosul administrativ este deferit atât instanțelor ordinare, cât şi celor administrativ-fiscale, putem vorbi de un **sistem mixt,** existent azi în Italia, Belgia, Finlanda, Germania, Olanda sau Luxemburg[7].

§3. Situația actuală în Europa

Jurisdicția administrativă nu se întâlneşte numai în Franța, ci în multe alte state din Uniunea Europeană. În prezent, Uniunea Europeană numără încă 28 de state, cu precizarea că Regatul Unit al Marii Britanii şi al Irlandei de Nord a decis ieşirea din Uniune. În condițiile în care procedura de desprindere din Uniunea Europeană este de durată, am optat pentru raportarea la numărul de 28 de state, care se va schimba în momentul în care procedurile de ieşire din Uniune ale Regatului Unit vor fi încheiate.

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15-ème éd., 2015, p. 756.

[2] J. Waline, *Droit administratif,* 26-ème éd., Dalloz, Paris, 2016, p. 27.

[3] În volumul I al tratatului, în capitolul consacrat izvoarelor nescrise ale dreptului administrativ şi, cu precădere, jurisprudenței în România şi Franța.

[4] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15-ème éd., 2015, p. 771.

[5] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1, 15-ème éd., 2015, p. 775.

[6] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1re éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 467.

[7] C. Grigoraş, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 13.

Dintre cele 28 de state, 16 beneficiază de o jurisdicție administrativă supremă, care este separată de jurisdicția civilă sau penală, în vreme ce numai 12 state au optat pentru formula curților supreme unice.

În ceea ce privește situația celor 16 state care beneficiază de o jurisdicție administrativă, se impune o subclasificare, între două categorii de state: statele care au adoptat Consiliul de Stat *„à la française";* state care au adoptat modelul Curții Supreme din Germania.

Existența Consiliului de Stat, după model francez, o regăsim în alte patru state, respectiv Țările de Jos, Italia, Belgia și Grecia. Sistemul Consiliului de Stat după model francez a pătruns însă și în alte state din afara Uniunii Europene și chiar de pe alte continente, precum America de Sud (Columbia), Africa Subsahariană (Algeria), Egiptul, Libanul sau Turcia[1].

Cel de-al doilea sistem de jurisdicție administrativă distinctă de cea judiciară este cel al unei **curți supreme administrative, ale cărei atribuții sunt exclusiv jurisdicționale.** Altfel spus, aceste *curți supreme administrative* nu mai dispun, precum Consiliul de Stat, de atribuții de consiliere pentru Guvern, de „sfetnic" al acestuia pe probleme administrative sau de avizare a unor acte normative care vizează sfera administrației. Au adoptat acest sistem 11 state din Uniunea Europeană, printre care **Germania, Austria, Portugalia, Luxemburg, Suedia** și **Finlanda**. Lor li se adaugă țările din Europa de Est, care au aparținut fostului bloc comunist și unor state care s-au dezmembrat din altele mai mari, respectiv **Polonia, Cehia, Bulgaria, Lituania** și **Croația,** care este și ultimul stat intrat în Uniunea Europeană. Aceste țări, la rândul lor, pot fi grupate în două categorii, unele care dispun de o cameră administrativă specializată, cum este de exemplu **Spania,** iar altele unde există o curte supremă nedivizată, cum este cazul **Regatului Unit.** În **Polonia,** înfăptuirea justiției este realizată de *Curtea Supremă, instanțele judecătorești,* ***instanțele de contencios administrativ*** și *instanțele militare*[2]. O situație apropiată de sistemul curților administrative supreme se regăsește în **Spania, Ungaria, România, Slovenia, Slovacia, Estonia** și **Letonia.** În aceste state se regăsesc *camere* sau *secții* de litigii administrative care soluționează în primă instanță și în calea de atac. Exemplu, în **Letonia,** Curtea Supremă este formată din Senat[3] și două Camere, respectiv *camera pentru cauze civile* și *camera pentru cauze penale.* Senatul soluționează în primă instanță litigiile referitoare la deciziile Curții de Conturi și are în structura sa patru **departamente,** respectiv *departamentul pentru cauze civile, departamentul pentru cauze penale, departamentul pentru cauze* ***administrative*** și *departamentul pentru cauze disciplinare*[4].

Cum vom preciza ulterior, în ceea ce privește situația României, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ trimite la *tribunale administrativ-fiscale,* ca instanțe specializate, competente să soluționeze litigiile de contencios administrativ, care, din păcate, nu au fost încă înființate. Inexistența unor instanțe specializate atrage repercusiuni negative, mai ales în ceea ce privește unele categorii de litigii,

---

[1] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* p. 526.

[2] Șt. Deaconu în Șt. Deaconu, (coord.), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene,* R.A. Monitorul Oficial, București, 2015, vol. II, p. 300.

[3] Atenționăm să nu se creeze confuzii cu denumirile specifice Camerelor Parlamentului.

[4] Șt. Deaconu în Șt. Deaconu, (coord.), I. Muraru, E.S. Tănăsescu, S.G. Barbu, *Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, op. cit.,* 2015, vol. II, p. 12.

cum sunt cele rezultate din activitatea Curții de Conturi, după cum am arătat în capitolul consacrat controlului asupra administrației publice. Nevoia de **instanțe judecătoreşti specializate** este **consfințită la nivel constituțional,** prin art. 140 alin. (1) şi 155 alin. (6), primul stabilind competența litigiilor derivate din activitatea Curții de Conturi în sarcina lor, iar al doilea stabilind, tranzitoriu, *cine să judece respectivele litigii,* până la înființarea lor, care, din păcate, nu a mai avut loc.

Existența de curți supreme indivizibile se regăseşte în cinci state din Uniunea Europeană, respectiv Irlanda, Cipru, Malta, Danemarca şi Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, aflat în procedura de ieşire din Uniunea Europeană. Cu toate acestea, în ceea ce priveşte Regatul Unit, acesta parcurge o veritabilă reformă în materie începând cu anul 2000, prin crearea unei „curți administrative" în cadrul Înaltei Curți, unde îşi desfăşoară activitatea judecători specializați să exercite un control jurisdicțional asupra actelor administrative, precum şi a unor *tribunale,* competente să se pronunțe asupra actelor administrației, care, în ciuda denumirii lor, erau mai mult nişte *comisii administrative,* ele adoptau *decizii administrative* şi nu *jurisdicționale.* Începând cu anul 2007, în Regatul Unit se produce o veritabilă restructurare a vechilor tribunale fiind adoptată Legea „TCE Act 2007" care creează o *structură jurisdicțională unică,* care cuprinde tribunale competente să judece în primă instanță şi în recurs toate litigiile de natură administrativă, în sensul larg al termenului, respectiv fiscalitate, expropriere, sociale, imigrație etc.

Există anumite state care practică *„un mecanism juridic şi jurisdicțional, în sensul că nu există decât un singur drept aplicabil tuturor litigiilor, decât o singură ordine de jurisdicție"*[1]. Această categorie reuneşte țările din sistemul *common law,* respectiv, Statele Unite, precum şi alte țări care nu aparțin acestui sistem, cum ar fi Danemarca sau China.

Din cele prezentate rezultă, cum se menționează, de altfel, şi în lucrarea utilizată de noi ca sursă bibliografică[2], că se resimte la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, din ce în ce mai mult, o **nevoie de jurisdicții administrative specializate.**

§4. Contenciosul administrativ – instituție fundamentală a statului de drept

Contenciosul administrativ reprezintă, cum am arătat încă din prima secțiune a acestui capitol, o instituție fundamentală în statul de drept, ea constituind instrumentul prin intermediul căruia *administrații se pot apăra de abuzurile administrației.*

Semnificația contenciosului administrativ, ca şi procedură de protecție a persoanelor fizice sau juridice împotriva exceselor autorităților publice este din ce în ce mai conştientizată de justițiabili. Din datele făcute publice de un fost ministru al justiției, în prezent parlamentar[3], rezultă că în activitatea instanțelor judecătoreşti, litigiile de contencios administrativ ocupă 30% din activitatea tribunalelor şi a curților de apel şi aproape 40% din activitatea Înaltei Curți de Casație şi Justiție. Numărul de dosare creşte de la an la an. De exemplu, în anul 2016 numărul dosarelor de contencios

[1] M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif,* Dalloz, Paris, 2017, p. 3.
[2] B. Stirm, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* pp. 525-528.
[3] Este vorba despre dl Robert Cazanciuc, în prezent preşedintele Comisiei Juridice din cadrul Senatului.

administrativ nou înregistrate a fost cu peste 20% mai mare decât în anul 2015[1]. Facem aceste precizări pentru a releva faptul că această instituție juridică și, implicit, categorie de procese pe care o include, se bucură din ce în ce mai mult de credibilitate din partea celor care se consideră vătămați de către autoritățile publice prin actele lor administrative. Acest lucru trebuie conștientizat de organele de conducere ale țării, în primul rând de către Parlament, dar și de către Guvern, prin ministerul de resort, pentru a se veni cu soluții legislative care să reflecte și sprijine această realitate[2]. Pe calea contenciosului administrativ se soluționează litigii care au ca obiect **acte administrative,** atât unilaterale, cât și bi sau multilaterale (contracte administrative), cu implicații majore asupra *vieții cetățenilor,* dar și asupra *vieții statului,* a bunurilor și veniturilor acestuia.

Contenciosul administrativ reprezintă o instituție tradițională în sistemul juridic și instituțional din România. Unul dintre argumentele istorice care susțin importanța care i s-a acordat dintotdeauna îl reprezintă înființarea, la 11 februarie 1864, după model francez, a Consiliului de Stat, ca organ consultativ pe lângă Guvern, care era învestit însă și cu atribuții de tribunal administrativ. Este adevărat că el a funcționat numai 2 ani, fiind desființat în 1866, însă existența lui a marcat timpul cât a funcționat și pe cel care i-a succedat. Fără a ne propune să realizăm neapărat un istoric al contenciosului administrativ, dorim să precizăm doar că el a continuat să existe în toată perioada care a urmat, inclusiv în cea a regimului de tip totalitar, când este adevărat, numele i s-a schimbat, însă esența s-a păstrat. Avem în vedere prevederile articolelor 35[3] și 103[4] ale Constituției din 1965 și prevederile Legii nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale. Cu toate neajunsurile sistemului, ale reglementării însăși, credem că este de datoria noastră să punem în discuție aceste aspecte trecute, pentru a ne judeca mai obiectiv istoria, inclusiv istoria dreptului românesc.

Cât privește perioada interbelică, prin dispozițiile Constituției din 1923 contenciosul administrativ a devenit o instituție de rang constituțional, în principal prin prevederile art. 107 al său[5]. Această Constituție, considerată aproape unanim cea mai democratică lege fundamentată a României, a sădit în trunchiul dreptului românesc instituția contenciosului administrativ, nu doar prin recunoașterea și consacrarea sa, ci și prin reglementarea unor dimensiuni ale regimului său juridic, cum ar fi *actele de comandament cu caracter militar* sau *actele de guvernământ*, ca fine de neprimire ale

---

[1] Mai exact, numărul cauzelor nou intrate a fost de 139407 dosare, cu 23713 dosare mai mult decât în 2015, ceea ce reprezintă o creștere de 20,5%. Dacă este însă să comparăm anul 2016 cu anul 2008, când au fost înregistrate 95180 dosare, creșterea este de 215,21%. Sursa: Comunicat de presă, transmis Ps.news.ro, de senatorul Robert Cazanciuc.

[2] La data redactării prezentei lucrări a fost adoptată o lege care privește modificarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin care se urmărește, în principal, reducerea termenelor de soluționare a litigiilor; respectarea în mod real a accesului liber la justiție; eliminarea acelor mecanisme care generează întârzieri în judecarea proceselor, fără a aduce un beneficiu real. Nu în ultimul rând, se are în vedere punerea de acord a reglementării cu deciziile Curții Constituționale în materie și cu prevederile noului Cod de procedură civilă.

[3] Art. 35 al Constituției din 1965 prevedea că acela care era vătămat într-un drept al său printr-un act ilegal al unui organ de stat putea cere organelor competente, în condițiile prevăzute de lege, anularea actului și repararea pagubei.

[4] Art. 103 al Constituției din 1965 prevedea că *„Tribunalele și judecătoriile judecă cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunțe, în condițiile legii, și asupra legalității acestor acte".*

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 511.

unei acțiuni în contenciosul administrativ. În baza acestor reglementări a fost elaborată Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925 şi s-a dezvoltat o bogată doctrină[1] şi jurisprudență.

În perioada interbelică, termenul de contencios administrativ a fost folosit atât în *sens formal* şi *material*, cum am arătat deja anterior, cât şi în sens larg şi în sens restrâns:

a) *în sens larg*, se evocau toate litigiile din sfera administrației publice, indiferent de autoritatea care le soluționa;

b) *în sens restrâns*, se evocau exclusiv litigiile care intrau în competența de soluționare a instanțelor judecătoreşti.

Un autor de referință al vremii, a cărui lucrare îşi păstrează şi în zilele noastre valoarea şi utilitatea, l-a definit ca fiind *„totalitatea litigiilor născute între particulari şi administrațiile publice cu ocazia organizării şi funcționării serviciilor publice şi în care sunt puse în cauză reguli, principii şi situațiuni aparținând dreptului public"*[2].

Cum am menționat deja, în perioada postbelică, instituția contenciosului administrativ, în terminologia şi valențele sale clasice, a fost formal desființată, fiind considerată, alături de altele, incompatibilă cu realitățile politico-juridice ale regimului de tip totalitar. În realitate, ea şi-a continuat existența, prin prevederile Constituției din 1965 anterior prezentate şi prin prevederile Legii nr. 1/1967 despre care putem afirma că a reprezentat manifestarea contenciosului administrativ specific acelui regim.

Trecerea la statul de drept, prin jertfa din decembrie 1989, a aşezat contenciosul administrativ printre prioritățile de reglementare.

Astfel se explică faptul că una dintre primele reglementări adoptate de Parlamentul ales democratic în mai 1990 a fost Legea din 7 noiembrie 1990 a contenciosului administrativ[3], abrogată în prezent prin Legea nr. 554/2004[4], cu modificările şi completările realizate prin Legea nr. 262/2007[5], Legea nr. 100/2008[6] şi, ulterior, prin Legea nr. 202/2010[7], prin Legea nr. 76/2012[8], prin Legea nr. 187/2012[9] şi prin Legea nr. 138/2014[10], precum şi prin Legea nr. 212/2018.

Vechea lege, ca şi cea actuală, valorificau, în mare parte, tradițiile legislative româneşti şi avem în vedere principiile Legii din 1925, însă vin şi cu prevederi noi, cu caracter revoluționar (exemplu posibilitatea de a se ataca şi acte administrative jurisdicționale sau posibilitatea ca instanța să dispună, în cazul admiterii cererii, acordarea de despăgubiri materiale dar şi **morale**). Ea a avut însă şi prevederi care au generat probleme în procesul de interpretare şi, mai ales, de aplicare a ei şi care s-au impus a fi „corectate" pe cale jurisprudențială şi doctrinară, după intrarea în

---

[1] Multe dintre lucrările elaborate în această perioadă rămân de o prospețime şi de o actualitate care impresionează cititorul avizat din zilele noastre. De referință rămâne, în acest sens, lucrarea lui Constantin Rarincescu – *Contenciosul administrativ român.*

[2] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co, Bucureşti 1937, p. 73.

[3] Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

[4] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[5] Publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007.

[6] Lege pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008.

[7] Publicată în M. Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010.

[8] Publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[9] Publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

[10] Publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

vigoare a Constituției la 8 decembrie 1991, după cum vom arăta în continuare. Unul dintre acestea o reprezenta referirea la *actele administrative ale* ***autorităților administrative,*** care restrângea accesul la *„justiția administrativă"* doar pentru cazurile în care actul vătămător provenea de la o autoritate a executivului. Al doilea era reprezentat de faptul că legea proteja doar *drepturile* celor vătămați, lăsând descoperite *interesele legitime* ale acestora.

Doctrina vremii, prin vocea de autoritate a regretatului nostru profesor Antonie Iorgovan, ca şi jurisprudența, cu precădere cea a fostei Curți Supreme de Justiție,[1] au manifestat un curaj responsabil, activ şi efectiv, schimbând *„din mers"* filozofia instituției şi transformând contenciosul administrativ într-un veritabil participant la edificarea statului de drept, prin posibilitatea ca **actul administrativ al oricărei autorități publice să poată fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ, dacă prin caracterul său ilegal vătăma drepturi şi interese legitime.** Constituția din 1991 a introdus astfel principii noi, care au impus multă vreme, până la adoptarea actualei legi, ca aplicarea în practică a Legii nr. 29/1990 să se facă ținând cont de aceste principii, realizându-se astfel un proces pe care doctrina îl califică drept fenomen de *„constituționalizare"* a dreptului, în general, şi a contenciosului administrativ, în particular[2].

În doctrină s-a conştientizat faptul că legea fundamentală din 1991, *„adoptată ulterior adoptării legii contenciosului administrativ, conține anumite dispoziții care conferă în mod clar un câmp mai larg noțiunii tradiționale de contencios administrativ"*[3]. Autorii aveau în vedere două texte de o directă şi esențială aplicabilitate, care se impuneau a fi *„încorporate"* în substanța legii. Mai întâi, art. 21 care a consacrat, încă din forma inițială a Constituției, *accesul liber la justiție pentru apărarea* ***drepturilor, a intereselor legitime*** *şi a libertăților,* extinzând astfel sfera de protecție şi la **interese legitime,** nu doar la **drepturi.** Cel de-al doilea text constituțional era fostul articol 48 (devenit art. 52 după revizuirea şi republicarea Constituției), care reglementa *dreptul persoanei vătămate de o* ***autoritate publică*** *printr-un act administrativ,* recunoscând în acest fel posibilitatea ca **orice act administrativ, indiferent de autoritatea publică de la care emană, să fie supus controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ.**

De semnalat faptul că Legea nr. 29/1990 a înființat, la peste 100 de ani de la desființarea Consiliului de Stat, *secții specializate de contencios administrativ în cadrul tribunalelor județene (şi al municipiului Bucureşti) şi al fostei Curții Supreme de Justiție, actuala Înaltă Curte de Casație şi Justiție.*

În urma revizuirii Constituției, prin art. 126 alin. (6), se garantează **controlul de legalitate al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ,** ca **principiu,** de la care există însă şi **două excepții,** respectiv **actele care privesc raporturile cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar.**

În prezent, contenciosul administrativ se bucură, cum spuneam, de o nouă reglementare, Legea nr. 554/2004, care a abrogat vechea Lege nr. 29/1990 şi care reprezintă un pas important în procesul de consolidare a acestei instituții fundamentale a

---

[1] Devenită, după revizuire şi republicare Înalta Curte de Casație şi Justiție.

[2] V., în acest sens, A. Iorgovan, I. Vida, *Le contentieux administratif roumain dans la perspective de la Constitution,* în Revue Internationale de Droit Comparé, nr. 2/1993, pp. 373-378.

[3] A. Iorgovan, I. Vida, *Le contentieux administratif ..., op. cit.,* p. 376.

statului de drept, cu modificările şi completările ulterioare[1]. Ea a suferit o modificare de esență în anul 2007 şi alte modificări mai puțin importante ca dimensiuni, pe care le vom prezenta într-o secțiune distinctă. Ultima ei modificare s-a realizat prin Legea nr. 212/2018.

Secţiunea a II-a
Temeiuri constituţionale ale contenciosului administrativ

§1. Consacrarea conceptului

Aşa cum am menționat deja, Constituția a cuprins, încă din forma sa inițială, prevederi care reprezentau veritabile fundamente constituționale ale contenciosului administrativ. Era vorba, în principal, de fostul art. 48 (actual 52), denumit *„dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică"*[2], coroborat cu art. 21 consacrat *liberului acces la justiție.* Nici art. 48 şi cu atât mai puțin art. 21 nu utilizau sintagma de contencios administrativ. Ea se regăsea în fostul art. 72 alin. (3)[3] care enumera, printre domeniile rezervate legilor organice, şi **contenciosul administrativ,** precum şi în fostul articol 122, (actual art. 123) referitor la dreptul prefectului de a ataca **în fața instanțelor de contencios administrativ** actele administrației publice locale.

După revizuirea legii fundamentale, a avut loc o modificare şi o completare, am putea spune, chiar cu caracter revoluționar, a prevederilor care constituie fundamentele constituționale ale contenciosului administrativ.

§2. Contenciosul administrativ în Constituția revizuită şi republicată

Atunci când vorbim despre **temeiurile constituționale ale unei instituții juridice,** în speță ale contenciosului administrativ, putem avea în vedere două categorii de dispoziții:

– dispoziții cu caracter *implicit*, care reprezintă *izvoare de drept şi pentru alte instituții* [exemplu: art. 1 alin. (3) şi (5), art. 4, art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1) şi (2) etc.]. În condițiile în care textele precitate califică România ca **stat de drept,** în care

---

[1] Din respect față de istorie şi de personalitatea academică grandioasă a marelui nostru Profesor Antonie Iorgovan, se cuvine să precizăm că acesta a fost în Parlament principalul autor şi susținător al acestei legi, care a implicat atât „echipa " domniei sale de la Facultatea de Drept a Universității București, formată, la acea dată din subsemnata, profesoara Dana Apostol Tofan şi colegul Nicolae Zărnescu, care din păcate a abandonat cariera academică pentru cea de avocat. În egală măsură au fost implicați colegii de la Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, între care se regăseau şi fostele doctorande ale domniei sale, judecătoarele Liliana Vişan, Rozalia Lazăr şi regretata Diana Iuliana Pasăre, trecută şi ea, ca şi profesorul nostru, mult prea devreme în lumea drepților. În adoptarea Legii nr. 262/2007 ne-am implicat direct, ca parlamentar, fiind, la acea dată, membru al Senatului României. Şi de această dată, Profesorul nostru s-a „bătut" ca un leu, doar aceasta îi era zodia, deşi era măcinat de boala nemiloasă care i-a adus moartea, în octombrie 2007.

[2] Denumirea a fost menținută şi după revizuirea şi republicarea Constituției, chiar dacă i s-a modificat conținutul.

[3] Devenit art. 73 după revizuirea şi republicarea Constituției.

respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, consacră principiul **egalității, legalității, nediscriminării** și al **neretroactivității legii,** este evident că ele au o aplicabilitate implicită și în regimul juridic al contenciosului administrativ. Am putea spune că art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (2), care proclamă supremația Constituției și legalitatea, au chiar o **aplicare expresă,** rostul contenciosului administrativ fiind acela de a **garanta legalitatea în activitatea administrației publice și de a proteja persoanele împotriva unor eventuale încălcări ale legii, cu consecințe vătămătoare pentru drepturile și interesele lor legitime.**

– dispoziții care reprezintă *izvoare exprese ale contenciosului administrativ,* asupra cărora ne vom concentra în mod deosebit atenția.

Art. 52 reprezintă principalul sediu constituțional al contenciosului administrativ. El poartă denumirea *de „dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică"* și prevede unul dintre drepturile fundamentale ale cetățeanului român în actualul sistem constituțional și legal, care, alături de dreptul de petiționare prevăzut de art. 51, constituie *categoria drepturilor-garanții.* Din acest articol, se desprind următoarele dimensiuni ale regimului juridic al contenciosului administrativ:

- **se consacră dreptul persoanei vătămate printr-un act administrativ nelegal,** care poate fi **tipic** sau **asimilat** (nesoluționarea în termen legal a unei cereri) de a solicita și obține **recunoașterea dreptului sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei;**

- **se admite că actul administrativ poate să provină de la orice autoritate publică,** depășindu-se granițele concepției tradiționale, reflectată și de vechea Lege nr. 29/1990, potrivit căruia actul administrativ trebuia să emane de la o autoritate administrativă;

- **se lărgește sfera valorilor** pe care dreptul le apără, în sensul că ea include, pe lângă **drepturi** și **interese legitime;**

- **se recunoaște posibilitatea existenței unor excepții,** care, ca și dreptul și condițiile de exercitare a lui, trebuie să fie reglementate prin **lege organică.**

Art. 21 cuprinde trei categorii de dispoziții care pot fi considerate izvoare pentru contenciosul administrativ. Mai întâi, se creează **cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiție:** *drepturile, libertățile și interesele legitime.* În **cadrul litigiilor de contencios administrativ,** după cum am menționat anterior, protecția privește *drepturile și interesele legitime.*

În al doilea rând, se consacră **dreptul persoanei la un proces echitabil și într-un termen rezonabil, indiferent de natura cauzei,** inclusiv cea de **contencios administrativ.**

În al treilea rând, **se prevede existența jurisdicțiilor administrative speciale,** însă se proclamă **caracterul lor facultativ și gratuit.**

Art. 53 *intitulat „restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți"* instituie principiile care trebuie respectate atunci când are loc orice restrângere a exercițiului unui drept sau unei libertăți, inclusiv al dreptului fundamental prevăzut de art. 52 din Constituție[1]. De altfel, și art. 52 alin. (2) vorbește despre unele *„limite"* ale

[1] Cu privire la această problemă, a se vedea I. Rusu, *Exigențe constituționale și internaționale privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți,* în RDP nr. 3/2011, pp. 33-44. Autorul critică prevederile Legii nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009), și Decizia Curții Constituționale nr. 1414/2009, (publicată în M. Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009) prin care s-a confirmat constituționalitatea acestei legi, cu încălcarea atât a propriei practici, cât și a practicii Curții Europene a Drepturilor Omului.

dreptului pe care-l consacră şi care urmează a fi reglementate prin lege. Textul trimite la lege, în mod generic, încă din forma iniţială a Constituţiei, şi fostul articol 48 alin. (2), devenit art. 52 alin. (2) conţinea dispoziţia rămasă neschimbată, conform căreia *„Condiţiile şi limitele acestui drept se stabilesc prin lege".* După cum am menţionat şi anterior şi vom dezvolta pe parcurs, între timp, urmare a modificării din 2003, Constituţia însăşi prevede aceste *limite* în art. 126 alin. (6).

În acest cadru constituţional în „graniţele" căruia poate avea loc restrângerea exerciţiului unui drept sau al unei libertăţi se regăseşte şi respectarea **principiului proporţionalităţii,** considerat ca unul din principiile fundamentale ale statului de drept[1].

Acest principiu a fost consacrat în jurisprudenţa din Germania încă de la sfârşitul secolului al XIX-lea, printr-o decizie a Curţii Supreme din Prusia[2], pentru ca, în timp, el să fie consacrat de Convenţia europeană a drepturilor omului şi de dreptul Uniunii Europene. În jurisprudenţa CEDO, principiul proporţionalităţii este conceput ca *un raport just, echitabil între situaţia de fapt, mijloacele de restrângere a exerciţiului unor drepturi şi scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesele individuale şi interesul public.* În acest spirit, un autor francez apreciază că *„Principiul proporţionalităţii, care traduce o exigenţă de adecvare între obiectivul legitim şi mijloacele utilizate pentru a-l atinge, se situează (...) în inima controlului marjei naţionale de apreciere"*[3].

Dacă aceste texte nu folosesc *expressis verbis* noţiunea de contencios administrativ, în schimb **art. 123 alin. (5)** o consacră expres, ca o dimensiune a dreptului de tutelă administrativă[4] exercitat de prefect, în baza căruia acesta poate ataca *în faţa instanţei de contencios administrativ* un act emis de consiliul local, consiliul judeţean sau primar, actul atacat fiind suspendat de drept. Subliniem faptul că textul trimite expres la *instanţa de contencios administrativ* şi nu la o *instanţă judecătorească, în general,* ca fiind competentă să soluţioneze litigiile generate de dreptul de tutelă al prefectului. Referirea la *instanţă de contencios administrativ* are, în opinia noastră, semnificaţie şi din perspectiva faptului că **legiuitorul constituant a avut în vedere instanţe judecătoreşti specializate,** acele **tribunale administrativ-fiscale,** pe care le consacră Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi care, din păcate, nu au fost înfiinţate.

Art. 126 alin. (6), introdus în urma revizuirii Constituţiei, garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea **contenciosului administrativ,** cu excepţia **actelor care privesc raporturile cu Parlamentul şi a actelor de comandament cu caracter militar.**

---

[1] Cu privire la semnificaţia acestui principiu, v. M. Amzulescu, *Principiul proporţionalităţii şi excesul de putere în activitatea autorităţilor publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 285-302.

[2] Decizia din 14 iunie 1882, Krenzberk. A se vedea B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* p. 222 şi nota de subsol 66.

[3] F. Sudre, în *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme,* Paris, P.U.F. coll. „Themis", 2009, 5-ème édition, ed. 1, p. 80.

[4] În doctrina franceză se vorbeşte despre *„trilogia formelor de tutelă"*, respectiv: a) *tutela de anulare* care permite prefectului să anuleze actul organului teritorial; b) *tutela de substituire,* care-i permite prefectului să-l înlocuiască pe primar atunci când acesta refuză sau neglijează să emită un act; c) *tutela de aprobare* în situaţia când deciziile autorităţilor locale sunt condiţionate de aprobarea organului de tutelă (V. Vedinaş, *Quelques considérations concernant les principes de l'organisation des États d'aujourdhui,* Revue Roumaine des Sciences Juridiques, Tome VIII (XLJ) No. 2, Juillet – Décembre 1997, p. 182).

Din analiza acestui text, constatăm, mai *întâi,* că el cuprinde, pe de o parte, *regula,* reprezentată de **garantarea controlului,** dar şi **excepţia,** prin precizarea categoriilor de acte administrative care sunt sustrase controlului.

În al *doilea rând,* comparând textul cu art. 52, observăm **similitudinea în ceea ce priveşte categoriile de acte supuse acestui control,** respectiv **acte administrative ale autorităţilor publice.**

De asemenea, articolul respectiv prevede şi competenţa instanţelor de contencios administrativ de a soluţiona cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale. Subliniem faptul că **textul nu conferă competenţă instanţelor de contencios administrativ de a se pronunţa asupra legalităţii ordonanţelor de Guvern,** care, **în calitatea lor de acte juridice cu forţă similară legii, se supun exclusiv controlului de constituţionalitate.** Competenţa priveşte expres cererile celor vătămaţi prin ordonanţe declarate neconstituţionale. Deşi din interpretarea textului poate reieşi interpretarea că **declararea neconstituţionalităţii ar trebui să preceadă formulării cererii,** în dezvoltarea normei constituţionale, art. 9 al Legii nr. 554/2004 a admis că ea **poate să şi succeadă acesteia,** cel vătămat putând introduce acţiunea însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, cu condiţia ca **obiectul principal al cererii să nu-l reprezinte declararea neconstituţionalităţii ordonanţei sau unei (unor) dispoziţii ale acesteia.**

Şi **art. 73 alin. (3) lit. k)** face vorbire expresă despre instituţia contenciosului administrativ, ea reprezentând unul din domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării legii organice.

Enumerarea reglementării contenciosului administrativ printre materiile rezervate legilor organice relevă semnificaţia pe care legiuitorul constituant a recunoscut-o acestei instituţii şi nici nu se putea altfel în contextul în care ea reprezintă, cum am mai menţionat, una dintre garanţiile statului de drept.

În sfârşit, **art. 154 alin. (1)** reglementează regimul actelor normative raportate la legea fundamentală, statuând că acestea rămân în vigoare, *în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei Constituţii. Per a contrario,* dacă o normă legală contravine Constituţiei, ea nu mai poate fi menţinută în circuitul juridic Acest text reprezintă sediul fenomenului de *constituţionalizare a dreptului, în ansamblul său şi, în cadrul acestuia, a contenciosului administrativ.* El şi-a relevat semnificaţia, cu precădere, sub incidenţa primei legi în materie, nr. 29/1990, care, fiind o lege preconstituţională, a trebuit trecută prin „filtrul" Constituţiei în procesul de interpretare şi aplicare a ei, ceea ce s-a şi realizat, cum am arătat în secţiunile anterioare.

În sinteză, interpretând semnificaţia modificărilor operate prin legea de revizuire a Constituţiei, se poate spune că acestea au creat premisele consolidării contenciosului administrativ şi, implicit, pe cele ale statului de drept, din următoarele considerente:

a) s-a lărgit considerabil temeiul acţiunilor în contencios administrativ, extinzându-l, dincolo de limita dreptului subiectiv încălcat, şi la interesul legitim;

b) s-a extins sfera actelor ce pot fi atacate în contenciosul administrativ, incluzând şi cererile celor vătămaţi prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe pe care Curtea Constituţională le-a declarat neconstituţionale;

c) au fost recunoscute expres jurisdicţiile administrative speciale, care pot avea doar caracter facultativ şi gratuit;

d) a fost garantat controlul de legalitate asupra actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, ca regulă, prevăzând şi excepţiile de la acest control[1]. Ca orice excepţie, şi cele din materia contenciosului administrativ sunt *de strictă interpretare şi aplicare,* astfel încât tendinţele de extindere a lor, cum s-a întâmplat mai ales sub regimul vechii Legi nr. 29/1990, sunt neavenite. Ele continuă să se manifeste, dat fiind faptul că definiţiile legale ale celor două categorii de acte nu reuşesc, în mod firesc, de altfel, să acopere multitudinea de situaţii pe care le generează practica. Într-un asemenea context, principala preocupare a instanţelor ar fi trebuit să fie incidenţa Legii nr. 29/1990 asupra actului atacat şi nu posibila încadrare a lui într-una dintre excepţiile prevăzute de aceasta[2].

Prin toate aceste modificări, s-a fortificat instituţia contenciosului administrativ, în calitatea ei de instrument de protecţie a cetăţeanului împotriva abuzurilor administraţiei care continuă să reprezinte o **primadonă** în constelaţia instituţiilor fundamentale dintr-un stat[3].

Secţiunea a III-a

Cadrul legal actual al contenciosului administrativ: Legea nr. 554/2004 şi modificările care i-au succedat

§1. Consideraţii generale

Instituţia contenciosului administrativ îşi află în prezent reglementarea în Legea nr. 554/2004[4], cu modificările şi completările ulterioare[5].

La data adoptării, ea a fost atacată la Curtea Constituţională de Avocatul Poporului, iar Curtea, prin Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004[6], a respins sesizarea, constatând că prevederile din lege care privesc dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanţa de contencios administrativ sunt constituţionale. A existat, este adevărat, şi o opinie separată, a judecătorului Şerban Viorel Stănoiu. Modificările aduse Legii contenciosului administrativ au fost adoptate din necesitatea de a răspunde mutaţiilor produse în plan legislativ şi jurisprudenţial, inclusiv jurisprudenţei Curţii Constituţionale, în scopul de a se întări această instituţie fundamentală a statului de drept.

---

[1] I. Santai, *Implicaţii vizând unele prevederi revizuite ale Constituţiei în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 1/2004, pp. 35-41.

[2] Nu spunem întâmplător acest lucru. Ne raportăm la o tendinţă care s-a manifestat o anumită perioadă, şi al cărei pericol mai pândeşte încă, având în vedere încărcătura mare de dosare pe rolul instanţelor de contencios administrativ, ceea ce justifică – în anumite limite – tendinţa obiectivă de degrevare din partea instanţelor. Şi cum intervenţia unei excepţii reprezintă o *„variantă de lucru"*, pentru că nu se mai ajunge la judecarea pe fond a cauzei, ea trebuie luată în consideraţie, chiar dacă reprezintă o *„degrevare parţială"*, pentru că, oricum, şi în atare situaţie se pronunţă hotărâri judecătoreşti care trebuie redactate şi motivate.

[3] C. Grigoraş, *Contenciosul administrativ ..., op. cit.* p. 1.

[4] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[5] Realizate în principal prin Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007, dar şi prin alte acte normative, aşa cum am arătat anterior.

[6] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

Dispoziții în materie regăsim însă și în alte reglementări speciale, prin care sunt atribuite anumite categorii de litigii spre soluționare secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești[1]. Legile speciale pot conține două categorii de dispoziții:

a) norme de trimitere la legea-cadru a contenciosului administrativ în ceea ce privește soluționarea unor litigii;

b) norme de trimitere la legea-cadru a contenciosului administrativ, însoțite de **soluții derogatorii de la aceasta.** Spre exemplu, art. 239 alin. (5) din Codul administrativ prevede că împotriva sancțiunilor[2] aplicabile viceprimarilor, vicepreședinților de consilii județene, persoana în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ competentă. Procedura prealabilă nu este obligatorie.

§2. Transformarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ sub incidența modificărilor care i-au fost aduse prin Legea nr. 262/2007

Este neîndoielnic faptul că Legea nr. 554/2004 a reprezentat un progres față de vechea Lege nr. 29/1990. Ea a corectat neajunsurile pe care le avea aceasta, a adus elemente de noutate, dintre care unele cu caracter revoluționar, cum ar fi, spre exemplu, modul de definire a conceptelor utilizate în conținutul ei și exemplele ar putea continua. În egală măsură, legea a dat soluții unor probleme apărute în practică, precum art. 9 referitor la cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale. Până la consacrarea acestei posibilități, în practică au existat cazuri în care astfel de cereri, formulate în fața instanțelor de contencios administrativ, erau declinate la Curtea Constituțională, iar aceasta le respingea ca inadmisibile, pe considerentul că ea soluționează probleme de drept, nu chestiuni de fapt.

După trei ani de la adoptarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, s-au ridicat în practică unele probleme legate de interpretarea și aplicarea acesteia, care au fost generate, printre altele, și de faptul că *legea respectivă a fost proiectată oarecum în medii academice pur tehnice,* după cum a susținut și profesorul Antonie Iorgovan, principalul inițiator dintre parlamentarii care au semnat proiectul[3], și cel care a dus veritabile bătălii în Parlament pentru ca legea să fie adoptată. De aici unele *nedumeriri în practică,* legate de anumiți termeni folosiți de legiuitor, cum ar fi „subiectele de sezină", de necorelarea unor texte, peste care s-au adăugat deciziile Curții Constituționale referitoare la neconstituționalitatea unor prevederi ale legii.

Spre deosebire de varianta inițială a Legii nr. 554/2004, care, așa cum menționam deja, a fost proiectată preponderent în mediul academic, legea de modificare a

---

[1] Invocăm cu titlu de exemplu Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică, art. 23 din această lege prevăzând că *„Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, județelor, comunelor, orașelor sau al municipiilor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ".*

[2] Este vorba despre sancțiunile prevăzute la art. 239 alin. (1) lit. c) și d) din Codul administrativ, respectiv diminuarea indemnizației cu 5-10% pe timp de 1-3 luni și eliberarea din funcție.

[3] Dată fiind semnificația acestei reglementări, care derivă din rolul fundamental al contenciosului administrativ pentru statul de drept, considerăm că se cuvine să menționăm numele inițiatorilor ei. Este vorba despre senatorii Antonie Iorgovan, Ion Chelaru, Peter Eckstein Kovacs, Norica Nicolai, Paula Ivănescu, Dorel Jurcan, Nicolae Șerban, Ioan Doru Tărăcilă, Vasilescu Gavrilă și Vedinaș Verginia și deputații Daniel Buda și Valer Dorneanu.

încorporat sugestiile Înaltei Curți de Casație şi Justiție, care a ținut o şedință a plenului judecătorilor, împreună cu magistrații Curților de Apel şi ai Tribunalului Bucureşti. Nu în ultimul rând, au fost luate în considerare şi propunerile care s-au făcut în doctrina de specialitate, Legii contenciosului administrativ fiindu-i consacrate, până la acea dată, două monografii de referință[1], precum şi nenumărate articole apărute în revistele de specialitate, pe care le vom utiliza în conținutul prezentei lucrări.

În cele ce urmează vom prezenta cele mai importante modificări aduse de Legea nr. 262/2007 asupra Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

1. A fost modificat art. 1 alin. (3) al Legii nr. 554/2004, care reglementează regimul **acțiunii introduse în contenciosul administrativ de Avocatul Poporului,** care poate sesiza instanța de contencios administrativ atunci când apreciază că ilegalitatea actului administrativ nu poate fi înlăturată decât prin justiție. Completarea cu care vine legea vizează situația în care *petiționarul care l-a sesizat inițial pe Avocatul Poporului nu-şi însuşeşte acțiunea la primul termen de judecată,* caz în care *instanța de contencios administrativ anulează cererea.* În acest fel, s-a realizat compatibilitatea dintre atribuția Avocatului Poporului, care, ca apărător al drepturilor şi libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, poate sesiza instanța de contencios administrativ cu privire la anumite acte administrative care afectează drepturile acestora, cu libertatea persoanei fizice de a-şi asuma acțiunea astfel pornită, componentă a accesului liber la justiție, care nu se poate transforma din drept în obligație.

2. A fost modificat regimul **acțiunii care poate fi introdusă de Ministerul Public,** dacă apreciază că încălcările produse drepturilor şi libertăților fundamentale ale cetățenilor se datorează unor acte administrative ilegale. În urma modificărilor intervenite, sesizarea instanței se poate face doar **cu acordul prealabil al persoanei** ale cărei drepturi au fost încălcate. Într-o a doua situație, vizată de art. 1 alin. (5), Ministerul Public poate sesiza instanța de contencios administrativ şi în cazul în care printr-un act administrativ cu caracter normativ a fost vătămat un interes legitim public. În acest al doilea caz, fiind vorba despre un act administrativ cu caracter normativ, nu se mai pune problema vreunui *acord.*

3. Modificări au fost aduse şi acțiunilor promovate de autoritățile publice împotriva propriilor acte care nu mai pot fi revocate. Am menționat, cu ocazia analizei excepțiilor de la principiul revocabilității actelor administrative că printre acestea se regăsesc şi **actele administrative care au intrat în circuitul civil.** Acest lucru a determinat legiuitorul să consacre, prin Legea nr. 554/2004, dreptul autorității publice emitente a unui act administrativ unilateral nelegal care nu mai poate fi revocat, deoarece a intrat în circuitul civil, de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru anularea actului

Acest drept a fost şi el modificat, în sensul că **acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la emiterea actului.** Modificarea este legitimă, deoarece în practică s-au întâlnit acțiuni ale unor miniştri care, din exces de zel, din vendetă politică sau alte rațiuni similare, au cerut prin instanță anularea unor acte administrative emise cu mulți ani în urmă, fapt care era de natură să afecteze stabilitatea raporturilor juridice şi drepturile fundamentale ale cetățenilor vizați.

---

[1] Este vorba despre A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză şi explicații,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004 şi D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005.

4. Legea aduce importante modificări şi în ceea ce priveşte acţiunile în contenciosul obiectiv. Avem în vedere textul art. 1 alin. (9), astfel încât în prezent **prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi orice alt subiect de drept public pot introduce acţiune în contencios administrativ, în condiţiile legii.**

În acest fel, a fost eliminată precizarea din textul vechi, în sensul că trebuie să ne aflăm în prezenţa vătămării unui drept sau interes legitim, dat fiind faptul că acestea exercită un contencios obiectiv, prin care se apără starea de legalitate, ordinea de drept, în ansamblul său, iar competenţa derivă din legile speciale care reglementează activitatea. Rezultă că referirea din textul iniţial la vătămarea unor drepturi şi interese legitime era neavenită.

5. O altă categorie de dispoziţii supuse modificării au fost cele referitoare la participarea procurorului în litigiile de contencios administrativ. Iniţial textul prevedea **participarea procurorului în litigiile de contencios administrativ.** Respectiva dispoziţie a fost eliminată printr-o ordonanţă de urgenţă, declarată neconstituţională de către Curtea Constituţională, iar în prezent avem o formulă permisivă, care îi *dă dreptul procurorului să participe la soluţionarea litigiilor de contencios administrativ, în orice fază de procesului, atunci când apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăţile cetăţenilor.* În acest fel se armonizează realizarea rolului constituţional al procurorului, de a apăra **ordinea de drept şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor**, cu autonomia de a aprecia litigiile care pun astfel de probleme şi unde prezenţa sa se dovedeşte a fi necesară.

6. După cum am menţionat tangenţial anterior, Legea nr. 554/2004, spre deosebire de Legea nr. 29/1990, conţine un articol, respectiv art. 2, prin care reglementează *„semnificaţia unor termeni"*, definind conceptele fundamentale cu care legea operează. Acest articol a suferit modificare de substanţă, practic el a fost în integralitate modificat, soluţie determinată de faptul că în practică s-a demonstrat că definiţiile consacrate iniţial de lege s-au dovedit a fi insuficiente.

Urmează să prezentăm modificările intervenite cu ocazia analizei trăsăturilor reglementării în materia contenciosului administrativ, a condiţiilor de admisibilitate, a finelor de neprimire şi procedurii în materie de contencios administrativ.

7. Modul de reglementare a **excepţiei de nelegalitate,** astfel cum a fost ea consacrată în forma iniţială a art. 4, a stârnit în doctrină şi jurisprudenţă numeroase controverse, dar şi interpretări şi aplicări care, în opinia noastră, au fost unele dincolo de litera legii, ceea ce a determinat modificarea întregului articol. Unul dintre subiectele de dispută a fost legat de faptul că în formularea iniţială se preciza că *excepţia de nelegalitate poate fi ridicată oricând.* Acest lucru nu a fost împărtăşit în jurisprudenţa unor instanţei judecătoreşti, inclusiv a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Acestea au interpretat şi au statuat prin hotărârile pronunţate că excepţia poate fi ridicată în termen de **un an de la data emiterii actului,** ceea ce practic arunca în aer nu numai constantele trasate de doctrină în ceea ce priveşte regimul juridic al acesteia, între care se regăseşte şi trăsătura că **excepţia de nelegalitate nu este supusă unor termene,** ci şi eficienţa instituţiei în ansamblul său. Unul dintre rolurile excepţiei de nelegalitate, poate cel mai important dintre ele, este acela de a nu permite ca un act administrativ care nu a fost atacat în termenul de maxim un an pe calea unei acţiuni directe, să nu-şi producă totuşi efectele dacă el prezintă elemente care relevă anumite vicii de legalitate a sa. Această excepţie se prezintă astfel ca un „adjuvant" al acţiunii directe şi ca un element care completează şi garantează controlul de legalitate şi contenciosul administrativ, în substanţialitatea sa.

Date fiind interpretările jurisprudențiale anterior invocate, formularea inițială din lege *„legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând"* a fost înlocuită cu *„legalitatea unui act administrativ unilateral* ***cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia,*** *poate fi cercetată oricând"*. În acest fel, s-a făcut şi cuvenita precizare că **pot face obiectul excepției doar actele administrative unilaterale *cu caracter individual***, inexistentă în forma inițială a legii[1], însă necesară, deoarece *actele administrative cu caracter normativ pot fi oricând atacate în fața instanței de contencios administrativ.* O altă modificare necesară vizează situația în care, atunci când **excepția de nelegalitate se ridică în fața instanței de contencios administrativ, suspendarea judecării nu mai intervine** pentru că însăşi instanța în fața căreia a fost ridicată excepția este competentă să se pronunțe asupra ei. O atare prevedere nu era cuprinsă inițial.

În prezent, această modificare a devenit caducă, în contextul în care s-a consacrat soluția ca **judecătorul fondului este şi judecătorul excepției**, după cum vom arăta cu ocazia analizei modificărilor aduse de Legea nr. 76/2012.

Completări şi clarificări ale regimului juridic al excepției de nelegalitate au fost aduse şi prin articolele II şi III ale Legii nr. 262/2007 şi ele vizează **posibilitatea de a face obiectul unei asemenea excepții şi acte administrative emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, cauzele de nelegalitate urmând a fi apreciate prin raportare la legile în vigoare la data emiterii lor.** De asemenea, a fost consacrată posibilitatea atacării cu revizuire a hotărârilor judecătoreşti rămase definitive şi irevocabile fără soluționarea pe fond a unei excepții de ilegalitate care a fost respinsă ca inadmisibilă.

Cererea de revizuire se putea introduce în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a legii. Şi această dispoziție a fost între timp abrogată[2].

8. Cum am menționat anterior, una dintre noutățile aduse de Legea nr. 554/2004 o constituie reglementarea referitoare la atacarea pe calea contenciosului administrativ a actelor administrativ-jurisdicționale. Ea a fost determinată de recunoaşterea, prin Legea nr. 429/2003, a jurisdicțiilor administrative speciale, care au caracter facultativ şi gratuit, urmare a completării art. 21 din Constituție.

Conținutul art. 6 privind atacarea **actelor administrative jurisdicționale** a fost şi el modificat, în sensul în care prevede expres posibilitatea părții de a renunța la calea administrativ-jurisdicțională prevăzută de o lege specială, renunțare care se poate face fie de la început, prin sesizarea directă a instanței de contencios administrativ, fie după ce calea administrativ-jurisdicțională a fost deja declanşată, caz în care partea va notifica decizia de renunțare organului administrativ jurisdicțional în cauză. În acest fel, s-a urmărit compatibilizarea dispozițiilor legale cu caracterul facultativ al jurisdicțiilor administrative speciale, proclamat de art. 21 alin. (3) din Constituție.

O problemă interesantă ridicată în doctrină priveşte **atacarea deciziilor emise de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor** în domeniul **achizițiilor publice,**

---

[1] În ciuda acestor modificări expuse, Înalta Curte de Casație şi Justiție (SCAF) şi-a menținut opinia, astfel încât în jurisprudența sa se reflectă în continuare soluția cu privire la existența unui termen în care excepția de nelegalitate poate fi invocată ca şi posibilitatea ca obiect al ei să-l poată forma şi actele administrative cu caracter normativ.

[2] Regimul revizuirii, ca şi cale extraordinară de atac, a fost prevăzut prin art. 21 din Legea nr. 554/2004, al cărui alin. (1) a fost abrogat prin pct. 5 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012, alin. (2). Textul a fost abrogat prin articolul unic al Legii nr. 299/2011 publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

reglementată de Legea nr. 101/2016. Aceste decizii sunt, ca natură juridică, acte administrativ-jurisdicționale, care pot fi atacate în justiție, mai exact în fața instanțelor de contencios administrativ, competența materială revenind, în fond, curților de apel, prin secțiile de contencios-administrativ şi fiscal, iar în recurs ÎCCJ, prin aceeaşi secție de specialitate. Problema apărută în practică a fost aceea **dacă plângerea împotriva deciziilor Consiliului poate fi formulată şi de o persoană care nu a fost parte** (contestator ori autoritate contractantă) în **etapa administrativ-jurisdicțională desfăşurată în fața Consiliului.**

Două soluții puteau fi avute în vedere şi s-au conturat:

a) de *admitere a unor astfel de plângeri*, considerându-se că titularul lor are calitate procesual-activă în cauză;

b) de *respingere* a unor astfel de *plângeri,* deoarece erau *formulate de persoane care nu participaseră la procedura administrativ-jurisdicțională,* astfel încât acestea nu aveau calitate procesual activă de a sesiza instanța de judecată.

Împărtăşim această a doua opinie, pe considerentul că instanța de judecată este datoare să verifice, din oficiu şi cu precădere, calitatea procesuală activă a persoanei care o învesteşte[1].

9. Vom constata, din analizele ulterioare, că acțiunea în contenciosul administrativ parcurge, de regulă, **două faze:** o **fază administrativă, necontencioasă**, care precede acțiunea judiciară şi **o fază contencioasă, judiciară, în fața instanței judecătoreşti.**

Consacrarea fazei necontencioase, sub forma plângerii prealabile, are o semnificație deosebită, deoarece ea poate înlătura pe cea jurisdicțională, ceea ce este în interesul atât al celui vătămat, cât şi al autorității publice, care nu va mai fi nevoită să îşi canalizeze resursele în procese, ci în alte modalități de satisfacere mai adecvată şi rațională a interesului public. Suntem adepții principiului că este ideal să previi un litigiu, în general, şi în raporturile dintre particulari şi autoritățile publice, în special, aceasta fiind şi o formă de respect între acestea, dar şi de manifestare a unei administrații eficiente, puse în mod autentic în slujba beneficiarilor săi.

Faza necontencioasă poartă denumirea, doctrinară şi legală, de *„procedură prealabilă"* şi este reglementată de art. 7 al legii.

Modificările care i s-au adus reprezintă o modalitate de înțelegere a argumentelor invocate de noi anterior, astfel:

a) s-a clarificat regimul procedurii prealabile în cazul actului administrativ cu caracter normativ, prin consacrarea unei dispoziții noi, conform căreia, *în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.*

Completarea este logică, atâta vreme cât acest tip de act poate fi atacat oricând;

b) s-a completat tabloul cazurilor în care plângerea prealabilă nu este obligatorie, prin adăugarea altor două cazuri, respectiv cel al **actului administrativ asimilat sub forma refuzului nejustificat şi a faptului de a nu se răspunde petiționarului în termenul prevăzut de lege** precum şi cel al **excepției de nelegalitate;**

c) o completare şi clarificare necesare impunea şi **regimul plângerii prealabile în cazul contractelor administrative**, sub aspectul modalității de calcul a termenului. Astfel, s-a prevăzut că aceasta poate fi introdusă în termen de **6 luni,** care se calculează în mod diferit, după cum litigiul vizează **încheierea contractului** (termenul va

[1] D.D. Şandru, *Calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect plângeri împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor,* în „Dreptul" nr. 10/2009, p. 130.

curge de la **data încheierii**), **modificarea contractului** (termenul va curge de la **data modificării**), **încălcarea obligațiilor contractuale** (termenul va curge de la data **producerii încălcării**), **expirarea contractului** (termenul va curge de la data **apariției cauzei care atrage stingerea obligațiilor**), sau **interpretarea contractului** (termenul va curge de la data **constatării unei clauze interpretabile**)[1].

Din păcate, asimilarea acestei plângeri prealabile cu *concilierea, în cadrul contractelor comerciale,* a creat în timp probleme, în condițiile în care noul Cod de procedură civilă nu o mai prevede, nu mai există astfel nici *conciliere,* nici *contracte comerciale,* deoarece ele şi-au modificat denumirea, prin desființarea, sub incidența noului Cod civil, a ramurii dreptului comercial, cel puțin sub aspect terminologic.

Prin modificările aduse prin Legea nr. 212/2018 şi pe care ne vedem siliți să o menționăm prin această formulă, ea nefiind încă promulgată şi publicată în Monitorul Oficial, s-au înlăturat referirile din lege referitoare la *concilierea aplicabilă contractelor comerciale.*

10. Am menționat anterior că una dintre dispozițiile Legii nr. 554/2004 cu caracter revoluționar, am putea spune, este reprezentată de acțiunile formulate de persoane vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Această reglementare a fost completată cu prevederea conform căreia, în cazul în care decizia de declarare a neconstituționalității a fost pronunțată urmare a ridicării excepției în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în termenul maxim de un an de la publicarea deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial. A fost, de asemenea, recunoscută posibilitatea ca *acțiunea să poată avea ca obiect, pe lângă* ***acordarea de despăgubiri*** *pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe declarate neconstituționale, şi* ***anularea unui act administrativ*** sau ***obligarea la emiterea unui asemenea act sau la realizarea unei operațiuni administrative.*** În acest fel, *vătămarea* despre care vorbeşte art. 126 alin. (6) din Constituție a fost explicitată în a viza, pe lângă producerea unor prejudicii materiale sau morale, şi emiterea unui act ilegal sau refuzul de a-l emite sau de a realiza anumite operațiuni administrative.

11. Regimul juridic al termenelor de introducere a acțiunii, în formularea inițială a legii, conținea anumite incoerențe, care au fost eliminate prin reformularea art. 11. Astfel, s-a precizat că termenele şi modul de calcul vizează în egală măsură atât actul administrativ unilateral, cât şi contractul administrativ A fost prevăzută şi **situația suspendării procedurii de soluționare a plângerii prealabile potrivit unei legi speciale,** caz în care *termenul de 6 luni curge de la reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, dacă a expirat termenul maxim de un an de la data emiterii actului.* În acest mod, regimul termenelor în cazul contractului administrativ a fost clarificat atât sub aspectul procedurii prealabile, cât şi al acțiunii propriu-zise.

12. O situație neacoperită complet sub aspect procedural o viza pe cea în care **acțiunea are ca obiect refuzul autorității de a pune în executare actul administrativ emis ca urmare a soluționării cererii sau a plângerii prealabile.** Textul a fost completat cu precizarea că în acest caz **va fi depusă şi copia certificată după acel act.**

---

[1] V. şi Decizia Curții Constituționale nr. 797/2007, M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

13. Modificări substanțiale au fost aduse și regimului **suspendării actelor administrative** în cazul apariției unui litigiu de contencios administrativ, astfel:

a) s-a prevăzut că *în cazul în care persoana nu introduce acțiunea în anulare în termen de 60 de zile de la pronunțarea suspendării, suspendarea încetează de drept.*

Soluția era necesară, deoarece s-a constatat că unele persoane sunt interesate numai de suspendare, nu și de desființarea actului, că formulează numai plângere prealabilă și cerere de suspendare și se prevalează de faptul că suspendarea, odată admisă, produce efecte până la soluționarea în fond, indiferent când se petrece aceasta. În acest fel, suspendarea fiind o soluție provizorie, prelungește situația de provizorat, cu consecințe perturbatorii pentru buna funcționare a administrației publice.

b) o a doua modificare vizează situația în care, cu rea-credință, după ce s-a dispus suspendarea cerută după formularea plângerii prealabile, autoritatea emite încă un act cu un conținut identic. Sunt de notorietate cazurile în care s-au manifestat astfel de comportamente și pentru a elimina riscul repetării lor, legiuitorul a prevăzut că, *în ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă*[1].

Evident că soluția aduce un plus de avantaj, dar idealul este nu să aibă incidență o astfel de normă, ci să nu se manifeste astfel de comportamente la nivelul decidenților politici, astfel de abuzuri de funcție, care afectează nu doar legalitatea, ci și moralitatea activității autorităților publice. Pentru că ele reprezintă o sfidare din partea reprezentanților unei puteri, respectiv puterea executivă, față de deciziile luate de altă putere în stat, respectiv puterea judecătorească[2];

c) o altă completare necesară care privește regimul juridic al suspendării executării actului administrativ atacat vizează situația în care acțiunea în fond se soluționează, ea putând fi câștigată sau pierdută de reclamant.

În forma inițială, legea nu prevedea ce consecințe are soluția dată în primă instanță asupra hotărârii de suspendare pronunțată până la soluționarea pe fond a cauzei. Prin completările aduse s-a prevăzut că **dacă acțiunea în fond a fost câștigată, suspendarea dispusă după formularea plângerii prealabile își prelungește efectele până la soluționarea definitivă a cauzei**[3]. Deși legiuitorul nu mai prevede expres, se subînțelege că, dacă acțiunea în fond a fost pierdută, efectele suspendării încetează la data soluționării în fond a cauzei;

14. Supus modificării a fost și art. 16, care prevede posibilitatea introducerii în cauză a funcționarului. Forma inițială prevedea că poate fi introdusă în cauză *persoana care a elaborat, emis sau încheiat actul.* În urma modificărilor aduse, textul actual face referire la *persoana care a* ***contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului.*** Modificarea este de fond și nu de formulare, pe considerentul că

---

[1] După cum este cunoscut, soluțiile legislative sunt generate de situații practice. Pentru a exemplifica, menționăm că s-au întâlnit cazuri în care un ordin al ministrului prin care a fost schimbat din funcție un șef de instituție (un spital) a fost suspendat de instanța judecătorească de contencios administrativ, iar ministrul în funcțiune, a doua zi a emis un alt ordin, cu același obiect. Cazul ne este cunoscut nu doar din publicitatea care i s-a făcut, ci și pentru că în proces a fost implicat, ca apărător, regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, iar persoana vizată de schimbare era un director de spital, devenit între timp primar al Bucureștiului.

[2] În acest fel se afectează și principiul separației, colaborării și echilibrului puterilor în stat, care este esențial pentru orice democrație.

[3] Textul face referire și la caracterul *irevocabil* al soluționării, însă cum am arătat în repetate rânduri anterior, noul Cod de procedură civilă nu mai menționează irevocabilitatea hotărârilor judecătorești.

autoritatea publică este aceea care emite sau încheie actul, funcționarul doar contribuie la aceste operațiuni.

În felul acesta, a fost clarificată problema **titularului răspunderii patrimoniale,** care este **autoritatea publică de la care actul emană,** alături de care se poate afla, la solicitarea celui vătămat, funcționarul implicat în **elaborarea, emiterea** sau **încheierea** actului. Constatăm că textul se referă la cele două mari faze pe care le parcurge actul administrativ tipic sau asimilat. **Elaborarea** este faza care precede emiterea sau încheierea actului, etapă în care pot fi implicați toți cei care au un rol în pregătirea proiectului de act, documentarea în acest scop, iar **faza propriu-zisă** este **emiterea**, căreia i se poate adăuga **adoptarea,** în cazul actelor unilaterale şi **încheierea,** în cazul celor bi sau multilaterale.

De asemenea, a fost consacrată şi **posibilitatea pentru instanță de a introduce în cauză, la cerere, organisme sociale interesate sau de a putea pune în discuție necesitatea introducerii în cauză a altor subiecte de drept;**

15. O altă modificare vizează **termenul de redactare şi motivare a hotărârilor judecătoreşti** pronunțate de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ. Inițial, termenul era de 10 zile, însă el a fost prelungit la **30 de zile,** dat fiind faptul că s-a constatat că, datorită încărcării instanțelor cu dosare, termenul de 10 zile este imposibil de a fi respectat. Deşi chiar termenul de 30 de zile poate crea probleme, el este oricum mai rezonabil decât cel prevăzut anterior şi este necesar a fi respectat pentru a se respecta principiul celerității judecării litigiilor de contencios administrativ[1];

16. Modificări consistente au fost aduse şi reglementărilor care **privesc soluțiile pe care le poate pronunța instanța** şi căile de atac, pe care le vom analiza cu ocazia analizei aspectelor procedurale.

Se impune însă menționat, pentru că nu vom mai reveni asupra acestei probleme, că **a fost desființat recursul în situații deosebite,** care fusese prevăzut inițial prin art. 21 şi a fost înlocuit cu o reglementare privind căile extraordinare de atac.;

17. Dincolo de reglementările care privesc conținutul propriu-zis al Legii nr. 554/2004, se impune menționat şi art. IV alin. (1) al Legii nr. 262/2007, care stabileşte că Guvernul, *în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, trebuie să prezinte Parlamentului spre aprobare, în procedură de urgență, proiectele de legi pentru reglementarea diferitelor jurisdicții administrative speciale.*

§3. Modificările aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 100/2008

Menționăm şi această lege, deşi ea a vizat modificarea unui singur articol din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, respectiv art. 9 alin. (1), care reglementează regimul acțiunilor introduse împotriva ordonanțelor de Guvern.

În forma inițială, acest text avea următorul conținut: *„Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate".* S-a constatat, în interpretarea şi aplicarea acestui text, că el poate genera acțiuni prin care justițiabilii consideră că pot solicita instanței de contencios administrativ să se pronunțe asupra constituționalității ordonanțelor astfel atacate.

---

[1] În practică, un asemenea termen nu este respectat existând situații în care el este depăşit într-un mod inacceptabil. În contextul în care încălcarea termenului nu atrage sancțiuni, potrivit legii, o asemenea situație se va perpetua.

De aceea, forma textului, care a fost menținută în integralitatea ei, a fost completată cu formula *„în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță”.*

§4. Incidența Legii nr. 76/2012 privind punerea în aplicare a Codului de procedură civilă[1] și Legea nr. 187/2012 privind punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal[2] asupra contenciosului administrativ

Modificările aduse de Legea nr. 76/2012 privind punerea în aplicare a noului Cod de procedură civilă sunt substanțiale, nu întotdeauna ușor de interpretat și aplicat, ceea ce a determinat pe unii autori să se oprească în mod particular asupra impactului adus de aceasta și Codul de procedură civilă în ansamblul său asupra instituției contenciosului administrativ[3]. Ele privesc, cum vom arăta în cele ce urmează, multe dintre dimensiunile esențiale ale contenciosului administrativ, promovarea, condițiile, executarea sancțiunilor pronunțate.

1. Prima dintre acestea, prin amploarea și consecințele produse, privește **regimul juridic al excepției de nelegalitate**[4]. Inițial, **aceasta a fost concepută pe matricea excepției de neconstituționalitate.** Astfel, exista condiția, pe care instanța învestită cu soluționarea fondului, trebuia să o verifice, dacă de actul administrativ cu caracter individual care face obiectul excepției depinde soluționarea litigiului pe fond. Aceasta este o **condiție de admisibilitate** și la excepția de neconstituționalitate. În caz afirmativ, soluția era de suspendare a cauzei și trimitere a litigiului spre soluționare la instanța de contencios administrativ competentă.

Însă această procedură a fost modificată și în ceea ce privește regimul juridic al excepției de neconstituționalitate.

Astfel, în 2010, prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a celui de procedură penală, s-a consacrat soluția care nu mai prevede efectul suspendării cauzelor aflate pe rolul instanțelor în fața cărora se ridicase excepția de

---

[1] Modificările aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ s-au realizat prin art. 54 al Legii nr. 76/2012.

[2] Publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

[3] C. Grigoraș, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă*, Ed. Hamangiu, București, 2015.

[4] *Art. 4 din lege – Excepția de nelegalitate (1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. (2) Instanța învestită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.*

neconstituționalitate[1]. Aceasta înseamnă că în ipoteza ridicării unei excepții de neconstituționalitate, ea se trimite la Curtea Constituțională spre competentă soluționare, însă cauza continuă să se judece. Asupra noii reglementări s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1106 din 22 septembrie 2010[2], care a declarat legea modificatoare ca fiind constituțională.

În ceea ce ne privește, nu împărtășim noua formulă juridică și credem și noi în acord cu autorul citat[3] că argumentele, aduse de Curte, sunt în cea mai mare parte *„de natură sociologico-statistică"*, ele excedând sferei juridicului[4].

Subliniem faptul că **de la data consacrării sale exprese prin Legea nr. 554/2004 și până la modificările intervenite prin Legea nr. 76/2012, a existat o specializare a instanței care soluționa excepția de nelegalitate, fiind vorba despre instanța de contencios administrativ.**

Însă prin Legea nr. 76/2012 s-a schimbat esențial filozofia excepției de nelegalitate, în sensul că **judecătorul fondului a devenit și judecătorul excepției.** În acest fel, excepția de nelegalitate s-a transformat dintr-o **excepție specială**, care beneficia de un regim juridic aparte, ca și excepția de neconstituționalitate, într-o **excepție comună**, soluție cu care, personal, nu suntem de acord. Opinii critice cu privire la această soluție s-au mai exprimat în doctrina de specialitate[5].

În ceea ce ne privește, apreciem că **soluția corectă este cea care conferă competența de soluționare a excepției de nelegalitate instanțelor de contencios administrativ** și că, ***de lege ferenda***, ar trebui să **se revină la această soluție.**

2. O a **doua modificare** intervenită prin Legea nr. 76/2012 asupra Legii contenciosului administrativ privește **competența materială de soluționare,** reglementată prin art. 10 care are denumirea marginală **„instanța competentă"[6].** Astfel, dacă **pragul valoric în funcție de care se stabilea competența materială a instanțelor de contencios administrativ, în cazul în care litigiul privea acte administrative care stabileau impozite, taxe, contribuții vamale, accesorii era de până la 500.000 lei pentru competența tribunalelor administrativ-fiscale, în prezent acest prag a fost ridicat la 1.000.000 lei, ceea ce depășește această sumă intrând în competența Curților de Apel, secțiile de contencios administrativ și fiscal.** Prin Legea nr. 212/2018, acest prag a devenit de 3.000.000 lei.

O altă modificare intervenită în ceea ce privește „instanța competentă" constă în **conferirea, pentru Curțile de apel, secțiile de contencios administrativ și fiscal, a**

---

[1] G. Gârleșteanu, *Excepția de neconstituționalitate – mecanism de realizare a statului de drept* în M. Duțu, D.C. Dănișor (coord.) – *O viață dedicată dreptului Ion Dogaru*, Ed. Academiei Române, București, 2015, p. 173.

[2] Publicată în M. Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010.

[3] G. Gârleșteanu, *art. cit.*, pp. 173-174.

[4] Spre exemplu, Curtea susține că *„numărul extrem de ridicat al dosarelor aflate pe rolul Curții Constituționale determină ca soluționarea acestora să dureze extrem de mult, în detrimentul celerității judecării cauzei"*.

[5] C. Stoian, *Excepția de nelegalitate*, teza de doctorat, Universitatea din București, 2014.

[6] Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului, în forma modificată de Legea nr. 76/2012, are următorul conținut: *(1) Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege nu se prevede altfel.* Prin Legea nr. 212/2018, pragul a fost ridicat la 3.000.000 lei.

competenței de a soluționa în fond toate cererile care privesc acte administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene[1], indiferent de valoare.

3. O modificare esențială vizează **regimul juridic al recursului**, consacrat de **alin. (3) al art. 20 al Legii nr. 554/2004[2]**. Se instituie **regula** conform căreia, **instanța de recurs, casând sentința, rejudecă litigiul în fond, inclusiv în situația în care o parte a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la judecarea fondului. Singura situație în care, casând sentința, cauza se retrimite spre rejudecare la instanța de fond este cea în care partea nu a fost legal citată nici la administrarea probelor, nici la judecarea fondului.** Ca şi în reglementarea inițială, şi în cea modificată **casarea cu trimitere se poate face o singură dată.**

O asemenea modificare are ca finalitate accelerarea judecării litigiilor de contencios administrativ. În acest fel se elimină riscul ca dosarele să se plimbe, ani îndelungați, între instanța de fond şi de recurs, nu încălcând, ci desființând, practic, principiul celerității[3].

4. Printr-o altă **modificare,** au fost **abrogate dispozițiile alin. (1) al art. 21[4].** Norma abrogată trimitea la Codul de procedură civilă, ale cărei dispoziții privind căile de atac se aplică şi în cazul contenciosului administrativ. De vreme ce legea-cadru în materie conține propriile reglementări privind căile de atac care se exercită împotriva litigiilor de contencios administrativ, s-a considerat că norma de trimitere nu îşi mai justifică existența.

Revizuirea, ca şi cale extraordinară de atac, a avut, de altfel, un destin juridic foarte „învolburat", pe care îl vom analiza în partea consacrată ei, aceasta fiind consacrată, desființată, declarată neconstituțională, reglementată din nou.

5. O a **cincea modificare** priveşte **conținutul art. 22** referitor la **„titlul executoriu"[5].** Legiuitorul a urmărit o simplificare a reglementării, eliminându-se trimiterea la

---

[1] Acest lucru s-a realizat prin art. 54 pct. 3, prin care a fost completat art. 10 al Legii nr. 554/2004 cu un nou alineat, situat după alin. (1), care are următorul conținut: *„Toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale curților de apel".*

[2] Art. 20 alin. (3), în forma anterioară, avea următorul conținut: *„În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la aceeaşi instanță".* În **forma modificată,** alin. (3) al art. 20 are următorul conținut: *În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va judeca litigiul în fond".*

[3] De notorietate rămâne un litigiu pe care l-am gestionat ca şef al departamentului juridic al Curții de Conturi, în care s-au regăsit trei cicluri jurisdicționale de fond şi recurs, în care Curtea de Conturi a avut câştig de cauză în raport cu o entitate publică, pentru ca în final litigiul să se judece la primul termen de judecată în cel de-al treilea ciclu jurisdicțional, într-o dată care reprezenta preziua sărbătorii de Crăciun, şi prin pierderea dosarului de către Curtea de Conturi. Nu intenționăm să facem alte comentarii, decât cele care privesc faptul că într-un asemenea caz nu ne mai aflam nici în prezența unui *termen rezonabil,* cu atât mai puțin în procedura de celeritate.

[4] Art. 21 alin. (1) avea următorul conținut: *„Împotriva soluțiilor definitive şi irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă".*

[5] În forma inițială, art. 22 avea următorul conținut: *„Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile, prin care s-au respins acțiunile formulate potrivit dispozițiilor prezentei legi şi s-au acordat cheltuieli de judecată, se învestesc cu formulă executorie şi se execută silit, potrivit dreptului comun".*

acele hotărâri irevocabile prin care s-au acordat cheltuieli de judecată şi la necesitatea învestirii lor cu formulă executorie. În reglementarea actuală, **toate hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit Legii nr. 554/2004 sunt titluri executorii**[1]. Dacă textul anterior conferea **caracter executoriu hotărârilor definitive şi irevocabile,** în forma actuală **au caracter executoriu hotărârile definitive**[2].

6. Şi reglementarea privind **obligaţia executării,** consacrată de art. 24, a fost în egală măsură **modificată şi completată,** însă ulterior acesta a fost din nou modificat prin Legea nr. 138/2014.

Prin noul conţinut al alin. (2) al art. 24 au fost **înlocuite despăgubirile cu penalităţile, care se calculează potrivit art. 894 C. pr. civ.**

7. Art. 28 alin. (1) a fost şi el modificat. În **forma iniţială,** el prevedea că *dispoziţiile sale se completează doar cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care acestea nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi de actele nelegale ale acestora.* În forma modificată, el prevede că **dispoziţiile Legii contenciosului administrativ se completează cu cele ale Codului civil şi ale Codului de procedură civilă, cu respectarea aceleiaşi incompatibilităţi.**

Alte modificări au fost aduse prin **Legea nr. 187/2012, care, prin art. 161 al său a abrogat alin. (3) al art. 24 din Legea nr. 554/2004.**

În fine, prin Legea nr. 138/2014 au fost modificate prevederile art. 24 şi 25 din Legea nr. 554/2004 *privind obligaţia executării* şi *instanţa de executare,* pe care le vom analiza *ulterior.*

§5. Schimbările produse prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi a altor acte normative

Aceste modificări sunt aduse prin art. I din actul normativ votat de Parlament, devenit Legea nr. 212/2018.

Se impune observaţia că aceste modificări s-au realizat după ce noi elaborasem forma finală a volumului II, însă lucrarea se afla în fază de redactare, între autor şi editură, astfel că fost necesar să o includem, reluând această parte a volumului.

În ceea ce priveşte natura modificărilor aduse prin această lege adoptată, dar încă nepromulgată, putem identifica **modificări de redactare, de formulare,** sau, într-o exprimare mai sintetică, **modificări de formă** sau **modificări** care privesc **conţinutul reglementării** sau **de fond.**

Dat fiind faptul că, de regulă, noile dispoziţii produc modificări atât asupra formei, cât şi a fondului reglementării, le vom analiza împreună, după cum urmează:

a) art. 2 alin. (1) lit. c) a legii urmează să aibă conţinutul pe care îl are în prezent prima frază a acestui text al legii, în care se regăseşte, într-o formulare identică celei actuale, definiţia actului administrativ unilateral;

---

[1] Art. 22 în forma modificată are următorul conţinut: *„Hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prezentei legi sunt executorii".*

[2] Cum am menţionat de mai multe ori, noul Cod de procedură civilă a renunţat la caracterul *irevocabil* al hotărârilor.

b) se introduce o nouă literă c[1]) a art. 2 alin. (1), care cuprinde definiția actului administrativ asimilat, respectiv asimilarea unor contracte administrative actului administrativ. Această reglementare se regăseşte şi în textul inițial al legii, în fraza a doua a art. 2 alin. (1), cu deosebirea că a fost eliminată partea finală a sa, *„supuse competenței instanțelor de contencios administrativ".* Raționea acestei eliminări constă în faptul că noua reglementare modifică regulile de competență în soluționarea litigiilor privind contractele administrative, după cum vom arăta în continuare;

c) art. 5 suferă o modificare care este şi de formă, şi de conținut. Ea constă în contopirea, într-un singur alineat (3) a alineatelor (3) şi parțial a alin. (4), cu abrogarea corespunzătoare a acestuia din urmă. Spunem „parțial", deoarece viitorul text elimină din alin. (4) referirea la inaplicabilitatea art. 21 al legii. Totodată, **se elimină de la art. 3 referirea că actele emise în situații excepționale, în care se include, suplimentar, şi *starea de război,* nu pot fi atacate decât pentru exces de putere.** Textul modificat prevede că *„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului **stării de război,** al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea şi securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor şi epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14";*

d) art. 7, care reglementează **regimul procedurii administrative prealabile,** suportă modificări atât de formă, cât şi conținut, după cum urmează:

- **se abrogă alin. (7) al său** care prevedea posibilitatea ca acțiunea prealabilă să se introducă şi peste termenul de 30 de zile prevăzut la alin (1), dar *nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului,* şi califica natura juridică a termenului de 6 luni ca fiind un termen de *prescripție.* Conținutul alineatului abrogat **este introdus în alin. (1) şi (3), în forma rezultată din modificarea adusă;**

- **se reformulează alin. (1)** al art. 7, în sensul că el va cuprinde două fraze. Prima frază are un conținut aproape identic cu textul inițial, cu deosebirea că se adaugă precizarea *printr-un act administrativ **care i se adresează.*** S-a urmărit să se accentueze distincția între **acțiunile formulate împotriva actelor administrative de către titularul actului** şi **acțiunile formulate împotriva actelor administrative de către o altă persoană decât titularul actului**. Cea de-a doua frază cuprinde **posibilitatea ca acțiunea să fie formulată şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii lui,** care este în prezent cuprinsă în alin. (7), care, cum am menționat deja, a fost abrogat[1];

- **se modifică alin. (3)** al art. 7, în sensul că **plângerea prealabilă introdusă de un terț va avea un regim similar celei introduse de titularul actului.** Precizăm că în forma inițială, se făcea referire doar la termenul de 6 luni de la data luării la cunoştință, nu şi la termenul de 30 de zile calculat de la aceeaşi dată, cum prevede forma modificată a lui[2];

---

[1] Art. 7 alin. (1), în forma modificată, are următorul conținut: *„Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ individual **care i se adresează** trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. **Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului".*** Am bolduit, în text, părțile nou introduse.

[2] Alin. (3) al art. 7, în forma modificată, prevede: *Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter indi-*

- **se modifică alin. (5)** care prevede **categoriile de acţiuni pentru care plângerea prealabilă nu are caracter obligatoriu,** în sensul **adăugării şi a *actelor administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice*[1];**

- **se modifică alin. (6)** al art. 7, mai întâi în ceea ce priveşte **partea sa introductivă,** în sensul **renunţării la referirea privind asimilarea cu procedura concilierii, în cazul litigiilor comerciale,** dat fiind faptul că **această procedură nu mai este prevăzută de noul Cod de procedură civilă,** iar **denumirea însăşi a litigiilor comerciale a fost modificată, sub incidenţa noilor Coduri, civil şi de procedură civilă.** Actuala parte introductivă a alin. (6) al art. 7, astfel rezultată, are o formă mult mai restrânsă: *„(6) Plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: (...)".*

Cea de-a doua modificare vizează **litera b) a textului,** care urmează să prevadă, ca **moment de curgere a termenului de 6 luni, *„de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului".***

Ultima modificare a alin. (6) al art. 7 vizează **abrogarea literelor c) şi e) ale sale.** Ea are la bază schimbarea regulilor de competenţă în ceea ce priveşte soluţionarea litigiilor privind contractele administrative;

e) art. 8 referitor la **obiectul acţiunii în contenciosul administrativ, se modifică** după cum urmează:

- alin. (1) al textului **îşi menţine conţinutul actual,** însă, i se adaugă o nouă frază, la finalul său, *„Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă".* Este o completare logică şi necesară, pentru a elimina orice interpretare cu privire la conţinutul plângerii prealabile şi cel al acţiunii introductive de instanţă;

- **se modifică conţinutul alin. (2) al textului,** într-un mod radical, în ceea ce priveşte **competenţa de soluţionare a litigiilor care privesc contracte administrative,** care urmează **a fi împărţită între *instanţele de contencios administrativ* şi *instanţele civile de drept comun.*** Astfel, **instanţele de contencios administrativ** rămân competente să soluţioneze *litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ.* În schimb **instanţele de drept comun** vor avea în competenţă *litigiile care decurg din executarea contractelor administrative*[2].

---

*vidual, adresat altui subiect de drept. **Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul acestuia. Termenul de 6 luni prevăzut în prezentul alineat, precum şi cel prevăzut la alin. (1) sunt termene de prescripţie".***

[1] Noua formă a alin. (5) al art. 7 este următoarea: *„În cazul acţiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe sau **al acţiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice,** precum şi în cazurile prevăzute la art. (2) alin. (2) şi art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă".*

[2] Alin. (2) al art. 8 are, în forma modificată, următorul conţinut: *„Instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ. Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competenţa de soluţionare a instanţelor de drept comun".*

Este o modificare de esență, o *„schimbare de paradigmă"* cum ar spune regretatul nostru Profesor Iorgovan, asupra căreia ne vom mai exprima, evident cu caracter critic, şi căreia ne este greu, dacă nu imposibil, să-i găsim rosturile şi logica. Aceasta deoarece considerăm că este dificil de argumentat motivul pentru care litigiile rezultate din aceeaşi instituție juridică, respectiv contractul administrativ, urmează să fie soluționate de două categorii distincte de instanțe, respectiv cele de contencios administrativ şi cele de drept comun;

f) modificarea adusă art. 10 face parte, de asemenea, din rândul celor **de fond, esențiale pentru regimul juridic al contenciosului administrativ,** dat fiind faptul că **afectează atât regulile privind competența materială, cât şi cea teritorială.** Ele au vizat să dea răspuns şi satisfacție cauzei celei mai importante care a stat la baza modificării legii, respectiv supraaglomerarea instanțelor cu litigii de contencios administrativ, mai ales a curților de apel şi a Înaltei Curți de Casație şi Justiție.

În ceea ce priveşte **alin. (1) al art. 10, a fost majorat pragul, de la 1.000.000, cât este în prezent, la 3.000.000.**

Alin. (1[1]) al art. 10, care reglementează **competența materială în soluționarea cererilor privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene** a fost şi el **modificat** în substanța sa. Dacă inițial *aceste cereri se soluționau, indiferent de valoarea lor, de către secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale curților de apel,* în prezent **competența de soluționare a lor urmează criteriul valoric,** dacă sunt **evaluabile în bani,** care devine astfel *de drept comun* pentru toate litigiile de contencios administrativ, iar **cele care vizează acte care nu sunt evaluabile în bani,** se soluționează **potrivit rangului autorității[1].**

Alin. (3) al art. 10 care reglementează **competența teritorială s-a modificat şi el,** în sensul **eliminării caracterului alternativ al acestui tip de competență în contenciosul administrativ şi stabilirii de reguli diferite, în funcție de calitatea de *persoană fizică sau juridică de drept privat*** a **reclamantului,** pe de o parte, şi cea de ***autoritate publică*** a acestuia, pe de altă parte. Astfel, atunci când acțiunea este formulată de **o *persoană fizică sau juridică de drept privat,*** ea va fi înaintată **exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său.** Atunci când titularul acțiunii este o ***autoritate publică,*** competența teritorială este atribuită **exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului[2].**

Ultima modificare adusă art. 10 este **completarea cu un nou alineat,** care devine **alin. (4) al său** şi care dispune că **regulile de competență teritorială sunt valabile şi atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului, de orice persoană de drept public sau de drept privat, indiferent de calitatea acesteia în proces[3].** Exemplu, dacă acțiunea se introduce de Avocatul Poporului, instanța

---

[1] Art. 10 alin. (1[1]) are următorul conținut: *„Cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene se soluționează potrivit criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluționează potrivit rangului autorității, conform prevederilor alin. (1)".*

[2] Art. 10 alin. (3) în forma modificată are următorul conținut: *„Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului".*

[3] Art. 10 alin. (4) nou introdus are următorul conținut: *„Competența teritorială de soluționare a cauzei se va respecta şi atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces".*

competentă este cea de la domiciliul persoanei fizice în numele căreia ea a fost introdusă. Ne referim doar la *persoane fizice,* dat fiind faptul că misiunea Avocatului Poporului, potrivit art. 58 alin. (1) din Constituție, constă în *apărarea drepturilor şi libertăților persoanelor fizice.*

g) următoarea **modificare** constă în **abrogarea,** firească, de altfel, a literei e) a art. 11 alin. (1), care face referire la *data încheierii procesului-verbal de finalizare a concilierii, în cazul contractelor administrative.* Dat fiind faptul că procedura concilierii a dispărut din legislație, inclusiv prin acest act normativ în materia contenciosului administrativ, urmare a eliminării ei din procedura civilă obişnuită, este firesc ca ea să fie eliminată din toate articolele care făceau referire la ea;

h) **art. 13 alin. (1) şi-a modificat forma,** în sensul **înlocuirii posibilității instanței de a cere autorității publice să depună, împreună cu întâmpinarea, actul atacat şi documentația care a stat la baza emiterii lui,** cu **obligația acesteia de a le depune**[1]. Formula permisivă a fost menținută în ceea ce priveşte *alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei* pe care instanța judecătorească le poate cere;

i) **art. 14 alin. (2) a fost completat cu o nouă frază,** care prevede că **în judecarea cererilor de suspendare întemeiate pe art. 14 nu se aplică dispozițiile art. 200**[2] **şi 201**[3] din C. pr. civ. şi reglementează, totodată, regimul **întâmpinării** care **este obligatorie** şi **se depune la dosar cu cel puțin 3 zile înainte de judecată,** urmând ca **reclamantul să ia cunoştință de ea de la dosarul cauzei. Se admite** însă ca **reclamantul să poată cere,** iar **instanța să acorde un nou termen, pentru a lua cunoştință de conținutul întâmpinării**[4]**;**

j) la **art. 15 au fost modificate alin. (1) şi (4),** în conținutul cărora se regăsea referirea la *hotărâri definitive şi irevocabile.* Dat fiind faptul că **actualul Cod de procedură civilă nu mai prevede *caracterul irevocabil* al hotărârilor judecătoreşti,** s-a impus **eliminarea lui şi din conținutul celor două prevederi;**

k) **modificarea de la art. 16** privind **introducerea în cauză a funcționarului,** este şi ea una **de formă,** de *finețe,* am putea spune, dat fiind faptul că s-a adăugat şi *adoptarea,* pe lângă *elaborarea, emiterea sau încheierea actului,* pe care le prevede textul în prezent. Ea este logică, dat fiind faptul că **actele administrative unilaterale se *emit* de către organele unipersonale şi se *adoptă* de către cele colegiale;**

l) **art. 16**[1] referitor la *introducerea în cauză a altor subiecte de drept* a fost modificat şi el, atât pe formă, cât şi pe fond. Textul inițial are o singură frază, prin care se recunoaşte *posibilitatea instanței de a introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau de a pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum şi a altor subiecte de drept.* Textul modificat nu mai face referire decât la *introducerea în cauză a altei persoane,* înțelegând că ea include şi

---

[1] Forma modificată a art. 13 alin. (1) este următoarea: *„La primirea cererii, instanța dispune citarea părților. Autoritatea publică emitentă va comunica împreună cu întâmpinarea actul atacat, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum şi orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. Instanța poate solicita emitentului orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei".*

[2] Art. 200 C. pr. civ. reglementează *verificarea cererii şi regularizarea acesteia.*

[3] Art. 201 C. pr. civ. reglementează *fixarea primului termen de judecată.*

[4] Forma modificată a art. 14 alin. (2) este următoarea: *„Instanța soluționează cererea de suspendare de urgență şi cu precădere, cu citarea părților.* ***Procedura prevăzută la art. 200 şi 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie şi se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoştință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânare pentru a lua cunoştință de conținutul întâmpinării".***

organismele sociale interesate. Astfel, prima frază a lui prevede că atunci *„Când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane".* Interesantă este fraza a doua, nou introdusă, conform căreia *„Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului, și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța în fond".*

Credem că soluția este relativ forțată, deoarece ea dictează, practic, soluția instanței, ceea ce poate pune în discuție afectarea principiului independenței justiției;

m) următoarea modificare privește alin. (1) și (2) ale art. 17 referitor la *judecarea cererilor.* Alin. (1) în forma inițială are o singură frază, care prevede că *judecarea cererilor se face în ședință publică, de urgență și cu precădere, în completul stabilit de lege.* În forma modificată, alin. (1) urmează să aibă două fraze. Prima frază este reprezentată de textul inițial al alin. (1), din care a fost eliminată formula *„de urgență și cu precădere".* Nu înțelegem rațiunea eliminării acestor caracteristici ale judecării fondului litigiilor de contencios administrativ, care în mod tradițional se caracterizează printr-o anumită celeritate, și menținerii doar pentru soluționarea căilor de atac. Cea de-a doua frază este nou introdusă și ea se referă la **întâmpinare,** care este **obligatorie** și **se comunică reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată**[1]. Modul de formulare a părții finale a textului determină concluzia că dacă termenul nu este respectat, instanța urmează fie să-l sancționeze pe pârât cu decăderea din dreptul de a o depune, fie să acorde reclamantului un termen de luare la cunoștință, la solicitarea acestuia.

Cea de-a doua modificare vizează alin. (2) referitor la **regimul taxelor de timbru,** care este, pe de o parte, **actualizat** conform O.U.G. nr. 80/2013, în vigoare în prezent, iar pe de altă parte, **simplificat,** în sensul că **se elimină precizarea privind taxele aplicabile acțiunilor privind contractele administrative,** dat fiind faptul că ele sunt cuprinse în același act normativ și precizarea respectivă era redundantă[2];

n) următoarea modificare privește **alin. (2) al art. 20** care reglementează **recursul**, în sensul menținerii frazei actuale, care devine prima, și adăugării unei noi fraze, în care se prevede inaplicabilitatea procedurii prevăzută de art. 493 C. pr. civ. referitor la *procedura de filtrare a recursurilor*[3];

o) art. 21 privind revizuirea, care a avut o *„istorie"* foarte *„zbuciumată"*, am putea spune, făcând obiectul unor abrogări, decizii ale Curții Constituționale sau ale Înaltei Curți de Casație și Justiție. Înainte de modificare el era reprezentat doar de alin. (2), în condițiile în care primul său alineat fusese abrogat prin Legea nr. 76/2012. Textul rezultat din modificare are trei alineate, în care se regăsesc completate prevederile alin. (2) al său existent anterior modificării. Conform alin. (1), *„Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii*

---

[1] Forma rezultată din modificare a art. 17 alin. (1) este următoarea: *„Cererile adresate instanței se judecă în ședință publică, în completul stabilit de lege. Întâmpinarea este obligatorie și se va comunica reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată".*

[2] În forma modificată, textul prevede că *„Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare".*

[3] Conform textului rezultat din modificare, *„Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență. Procedura prevăzută la art. 493 din Codul de procedură civilă nu se aplică în materia contenciosului administrativ".*

Europene, reglementat de art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituție". Constatăm, din analiza lui, că:

- a fost eliminată referirea la *caracterul irevocabil* al hotărârii, în acord cu prevederile Codului de procedură civilă în vigoare în prezent;
- textul vorbeşte, *nota bene,* de *dreptul Uniunii Europene* şi nu de *dreptul comunitar,* aşa cum o face art. 148 din Constituție, redactat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care a înlăturat referirea la Comunitățile Europene, comunitar şi toate derivatele acestora.

Prin alin. (2) **se admite să facă obiectul revizuirii, pentru acelaşi motiv, şi hotărârile judecătoreşti definitive care nu evocă fondul,** iar **alin. (3)** al său conține dispoziții privind **termenul de introducere a cererii,** care este de **o lună de la data comunicării hotărârii definitive, şi procedura de soluționare,** care este **de urgență şi cu precădere;**

p) de la art. 24 au fost modificate prevederile alin. (3) şi (4) ale sale, într-un mod care nu schimbă sensul şi nu le afectează conținutul într-o proporție semnificativă. Astfel, **se introduce, la ambele texte,** precizarea că **neexecutarea sau nerespectarea obligației de executare trebuie să se facă *în mod culpabil.*** Totodată, se **înlocuieşte termenul *încheiere definitivă,* utilizat de alin. (3) al art. 24, cu cel de *hotărâre.* În fine, se actualizează numărul articolelor din Codul de procedură civilă menționate în text,** în funcție de renumerotarea intervenită, urmare a modificărilor acestuia;

r) ultima modificare vizează alin. (2) şi (3) ale **art. 25** care reglementează **instanța de executare.** Alin. (3), în forma modificată, are un conținut bogat, dezvoltat în cinci fraze, față de textul inițial constituit dintr-o singură frază, care s-a menținut şi care prevede că **judecarea cererilor prevăzute la art. 24 alin. (3) şi (4) se face în camera de consiliu, de urgență, fiind scutite de plata taxei de timbru.** În continuare, regăsim reguli procedurale privind **inaplicabilitatea art. 200 şi 201 din Codul de procedură civilă,** ca şi în cazul judecării cererii de suspendare reglementată de art. 14 al legii, precum şi dispoziții privind termenul de depunere a **întâmpinării şi de luare la cunoştință, de către reclamant, a conținutului său.** Se consacră **caracterul obligatoriu al întâmpinării,** care **trebuie depusă la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată,** iar **reclamantul va lua cunoştință despre conținutul ei de la dosar** sau **poate solicita instanței un termen,** pe care aceasta **îl poate acorda**[1].

În ceea ce priveşte alin. (3), față de forma inițială a lui, care făcea referire la *calea de atac a apelului,* în forma modificată el prevede că *„Hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) şi (4) sunt supuse numai recursului, în termen de 5 zile de la comunicare".*

Am găsit de cuviință să facem o trecere în revistă, relativ dezvoltată, a acestei noi legi, a cărei sorginte, declarată şi asumată de inițiatorii ei, a constat în nevoia de decongestionare a instanțelor de astfel de litigii, în contextul aglomerării instanțelor, până la cel mai înalt nivel. Intenția este lăudabilă, însă rezultatul nu este neapărat pe

---

[1] Forma modificată a art. 25 alin. (2) este următoarea: *„Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) şi (4) se judecă în camera de consiliu, de urgență şi sunt scutite de taxa judiciară de timbru. Procedura prevăzută la art. 200 şi 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie şi se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoştință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoştință de conținutul întâmpinării".*

măsura ei. Multe dintre soluțiile promovate sunt legitime, şi ele privesc punerea în acord a Legii nr. 554/2004 cu dispozițiile Codului de procedură civilă şi ale altor acte normative (spre ex., O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru). La fel de rezonabilă poate fi considerată şi modificarea pragului valoric, de la 1.000.000 la 3.000.000 pentru determinarea competenței materiale. Altele sunt însă, în opinia noastră, profund nejustificate, şi ne-am referit la cele privind noua competență materială în soluționarea litigiilor derivate din contracte administrative, care afectează nu doar legea contenciosului administrativ, ci şi regimul şi filozofia contractelor administrative, de esența cărora este faptul că **litigiile derivate din ele intră în competența contenciosului administrativ.** Ca să nu mai vorbim despre nefirescul soluției de a diviza soluționarea acestor litigii între instanțele de drept comun şi cele de contencios administrativ, în funcție de stadiul contractului sau etapa când a fost generat litigiul, dreptului comun revenindu-i litigiile legate de executarea contractelor administrative, iar restul litigiilor intrând în competența contenciosului administrativ.

Este posibil ca până la promulgare, actul normativ adoptat de Parlament să mai sufere modificări, care pot fi determinate de o eventuală decizie a Curții Constituționale sau de o cerere de reexaminare formulată de Președinte. Suntem nevoiți să ne asumăm acest risc, în locul celui de a nu cuprinde dispozițiile sale în conținutul acestui volum al tratatului nostru.

Secţiunea a IV-a
Definiţia contenciosului administrativ[1]

Semnificația termenului de *contencios* preocupă şi literatura de specialitate, şi jurisprudența şi, odată cu apariția Legii nr. 554/2004, şi pe legiuitor.

Potrivit doctrinei, termenul *contencios* are două accepțiuni. *Prima* evocă activitatea menită să soluționeze un conflict de interese, un conflict juridic[2], cu precizarea că este vorba despre un conflict izvorât între administrație şi cei administrați, iar *cea de-a doua accepțiune* evocă organul competent să soluționeze acel conflict.

Este aici aplicată modalitatea de definire a unei instituții de drept public atât din punct de vedere **material funcțional**, ca activitate, cât şi **formal organic,** ca şi ansamblu de organe competente să desfăşoare acea activitate.

În conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale[3], aceasta reprezintă, alături de *tutela administrativă,* **instituții tradiționale ale dreptului administrativ.** Sub aspectul semnificației sale, *„Instituția contenciosului administrativ cuprinde ansamblul de reguli ale exercitării de către persoanele vătămate, a unei acțiuni directe, în fața instanțelor judecătoreşti competente, împotriva unui act administrativ apreciat a fi ilegal sau, după caz, împotriva refuzului unei autorități publice de a soluționa o cerere în termenul prevăzut de lege".* Constatăm că definiția face referire doar la calea *acțiunii directe,* deşi în concepția noastră, şi controlul indirect, pe calea excepției de nelegalitate, se circumscrie acesteia.

---

[1] Pentru o analiză dezvoltată, a se vedea A.R. Lazăr, *Reforma justiției şi contenciosul administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 5/2003, pp. 1-8.

[2] T. Mrejeru, *op. cit.*, p. 4.

[3] Decizia nr. 137/1994, publicată în M. Of. nr. 23 din 2 februarie 1995.

Dacă până la apariția Legii nr. 554/2004 regăseam doar o definiție doctrinară a contenciosului administrativ, actuala reglementare-cadru ne oferă şi o definiție a acestei instituții, în art. 2 alin. (1) litera e), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 262/2007, text potrivit căruia el evocă *activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente, potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.* Modificarea adusă acestei definiții prin Legea nr. 262/2007 vizează precizarea **caracterului organic al legii la care se trimite** *„activitatea de soluționare, (...), potrivit **legii organice (...)**"*, şi a fost impusă de caracterul organic al legii care reglementează contenciosul administrativ.

Analizând definiția legală, constatăm că ea cuprinde următoarele elemente de conținut ale contenciosului administrativ:

a) este o **activitate de soluționare a unor litigii,** care se desfăşoară potrivit **legii organice.** Cum am mai arătat deja, **art. 73 alin. (3)** din Constituție rezervă, la **lit. k),** printre materiile care se reglementează printr-o astfel de lege, **contenciosul administrativ;**

b) litigiile care se soluționează pe calea contenciosului administrativ au două elemente specifice:

- faptul că cel puțin una dintre părți este o autoritate publică;
- litigiul a fost generat fie de emiterea/adoptarea sau încheierea unui act administrativ nelegal, fie de nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Indiferent de situație, vătămarea priveşte, ca în cazul oricărei acțiuni judiciare, de altfel, vătămarea unui **drept recunoscut de lege** sau a unui **interes legitim.**

În opinia noastră, contenciosul administrativ reprezintă **totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de o parte, şi cei vătămați în drepturile şi interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătoreşti, guvernate de un regim juridic predominant de drept public.**

O autoritate publică poate emite/adopta mai multe categorii de acte: *acte specifice statutului său constituțional*[1], *acte de drept al muncii, acte de drept comercial **şi acte administrative.***

Se înțelege că din toate aceste categorii de acte pe care le emite/adoptă un organ public, *în contenciosul administrativ nu vor putea fi atacate decât **actele administrative ale acestuia.***

Nu vom putea ataca în contenciosul administrativ o hotărâre a unei instanțe judecătoreşti, întrucât aceasta este supusă căilor de atac potrivit procedurii civile, însă vom *ataca în contenciosul administrativ actele cu caracter administrativ ale acestei autorități publice.*

[1] De exemplu, Parlamentul emite, potrivit art. 73 şi 76 din Constituție, legi (constituționale, organice şi ordinare) şi hotărâri.

Această problemă a fost pusă în discuție și clarificată în activitatea Înaltei Curți de Casație și Justiție, care s-a pronunțat prin Decizia nr. 11 din 11 mai 2015, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept[1].

Raportat la termenul *contencios administrativ,* în doctrina de specialitate a fost criticată utilizarea lui, pornind de la definiția pe care Legea nr. 554/2004 o dă contenciosului administrativ și s-a pus problema dacă nu cumva celelalte categorii de cauze, civile, penale, maritime etc. *nu sunt, în covârșitoarea majoritate a cazurilor de natură „contencioasă", iar nu „grațioasă" sau „necontencioasă"*[2]. Dacă așa stau lucrurile, continuă autorul *„secțiile/completele specializate ale instanțelor judecătorești nu ar trebui oare denumite în Legea nr. 304/2003 (...), precum și în orice alte acte normative pentru asigurarea unei terminologii legale concordante, în mod constant, secții/complete specializate de contencios penal, contencios civil (...)?"*[3]. Întrebarea are un substrat retoric, ea dezvăluind lipsa de temeinicie unei asemenea viziuni, motivată și de dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, care garantează *controlul de legalitate al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ.* O asemenea realitate constituțională nu-l împiedică pe autor să cuteze a propune pentru viitor revizuirea Constituției, care să creeze astfel premisele de modificare a denumirii *secțiilor de contencios administrativ și fiscal,* care reprezintă o *terminologie vetustă, copiată din alte legislații, care totodată nu folosește la nimic,* în *secții/complete specializate de legislație administrativă și fiscală.* Mărturisim că uneori ne este greu să calificăm astfel de abordări sau chiar să le combatem. Ele vădesc o aversiune față de o ramură de drept și instituțiile ei tradiționale, care îi dau identitate. O reacție care mustește de tentația de a înlocui terminologii, de a desființa instituții, de a desființa o întreagă ramură de drept, practic, respectiv dreptul administrativ. De altfel, cu tristețe observăm o asemenea aversiune la autorii de drept privat, care, nu de puține ori, exprimă o vehemență care iese nu doar din tiparele unei argumentări și exprimări academice, ci și din cele protocolare, ale respectului care este datorat de fiecare specialist față de confrații săi care slujesc alte ramuri de drept. În schimb, noi, autorii de drept public, îmi place să cred că manifestăm echilibru și reverență față de reprezentanții altor discipline juridice și ne străduim să le apărăm pe ale noastre cu argumentații logice și academice, nu cu opinii care propun desființarea unor instituții juridice pe care nu doar că nu le slujesc, dar relevă că nu le-au înțeles niciodată. Cum pot fi calificate drept „vetuste" concepte și instituții care au secole de istorie legislativă, doctrinară și jurisprudențială? Pe insula Sfânta Elena, Napoleon afirma că *„Gloria mea nu este aceea de a fi câștigat patruzeci de bătălii. Ceea ce nimeni nu va stinge, ceea ce va trăi etern este Codul civil, sunt procesele-verbale ale Consiliului de Stat"*[4]. Iar Consiliul de Stat, spre informarea regretatului autor, este **organul suprem de jurisdicție administrativă din Franța,** respectiv **instanță supremă de contencios administrativ în această țară.** Sperăm că nu se propune și desființarea lui, poate pentru simplu motiv că aparține unei *alte legislații,* cum se exprimă autorul și că este *vetustă.*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 501 din 8 iulie 2015.

[2] Ș. Beligrădeanu, *Jurisdicția muncii* versus *contenciosul administrativ,* în Dreptul nr. 2/2016, p. 88.

[3] Ș. Beligrădeanu, *Jurisdicția muncii* versus *contenciosul administrativ, art. cit.,* pp. 88-89.

[4] Citat după I. Vida, *Universalitatea și diversitatea dreptului din perspectiva sistemelor de drept,* în revista Dreptul nr. 5/2015, p. 196.

Secţiunea a V-a
Contenciosul administrativ: trăsături caracteristice

În identificarea acestor trăsături am avut în vedere atât dispoziţiile Legii fundamentale, cât şi pe cele ale legii-cadru în materie, al unor acte normative cu caracter special, precum şi pe cele ale Codului de procedură civilă, care constituie drept comun şi în materia contenciosului administrativ.

1) O primă trăsătură constă în faptul că **reglementarea contenciosului administrativ este rezervată unei legi organice.** Aceasta dovedeşte semnificaţia deosebită pe care legiuitorul constituant a recunoscut-o acestei instituţii, ştiut fiind că prin legi organice se reglementează cele mai importante instituţii juridice ale sistemului nostru de drept. Acelea pe care legiuitorul constituant le-a selectat şi le-a aşezat în art. 73 sau în alte texte ale Constituţiei, spre a fi reglementate prin lege organică.

2) O a doua trăsătură o reprezintă faptul că, **pe calea contenciosului administrativ se realizează un control judecătoresc de legalitate atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât şi asupra actului administrativ asimilat**[1] [art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ].

Actul administrativ care poate face obiectul contenciosului administrativ, este reprezentat, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din legea-cadru, atât de **acte administrative unilaterale cu caracter individual sau normativ,** cât şi de **acte administrative bi sau multilaterale,** respectiv **contractele administrative,** care privesc punerea în valoare a unui bun proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei achiziţii publice[2]. În contextul modificărilor aduse prin Legea nr. 212/2018 şi pe care le-am prezentat în secţiunea anterioară, urmează să înţelegem că litigiile derivate din contracte administrative nu mai sunt, în totalitatea lor, de competenţa contenciosului administrativ, legiuitorul hotărând ca acelea care privesc executarea unor astfel de contracte să revină instanţelor de drept comun.

Având în vedere conferirea pentru instanţele de drept comun a competenţei de a soluţiona litigiile care privesc executarea contractelor administrative, restul litigiilor, care privesc încheierea, modificarea sau anularea lor, urmează să rămână în competenţa instanţelor de contencios administrativ. Pentru motivele deja prezentate, nu împărtăşim această soluţie.

Prin Legea nr. 554/2004, în acord cu prevederile art. 126 alin. (6) din Constituţie, se recunoaşte posibilitatea de a se formula la instanţele de contencios administrativ şi cereri care privesc prejudicii produse prin **ordonanţele Guvernului declarate neconstituţionale.** Ne-am mai referit la această problemă[3] şi am arătat că până la

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 363.

[2] După cum am arătat într-un capitol anterior, în mod absolut neconstituţional, inoportun şi nejustificat, în cursul anului 2010 a fost adoptată O.U.G. nr. 76/2010, aprobată ulterior prin Legea nr. 278/2010, prin care litigiile privind contractul de achiziţie publică (după încheierea efectivă a acestuia) au fost date în competenţa instanţei comerciale, fapt care echivalează, practic, cu o modificare implicită a Legii contenciosului administrativ. Culmea este că Legea nr. 278/2010, care a şi introdus o nouă calificare a contractului de achiziţie publică, în sensul că acesta ar fi un „contract comercial", a fost adoptată ca lege ordinară, de unde rezultă că şi ordonanţa în cauză avea acelaşi regim. Or, în mod logic, nu se putea modifica legea organică a contenciosului administrativ, care prevedea competenţa instanţei de contencios administrativ, printr-un act normativ de rangul legii ordinare.

[3] Cu ocazia analizei reglementării constituţionale şi legale a contenciosului administrativ.

revizuirea Constituției, acțiunile care aveau un asemenea obiect erau respinse ca inadmisibile, iar dacă se invoca excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională nu se putea pronunța asupra vătămării adusă unui particular, pentru că în competența ei intră numai dezlegarea unei probleme de drept, nu şi de fapt. În acest fel se ajungea la un cerc vicios, care era de neconceput într-un stat de drept[1]. Litigiile erau declinate între instanțele de contencios administrativ şi Curtea Constituțională, însă cauzele rămâneau nesoluționate.

Printre problemele reglementate de Legea contenciosului administrativ este şi cea care vizează **posibilitatea autorității publice, emitentă a actului administrativ, de a solicita instanței de contencios administrativ constatarea nulității acestuia, în situația în care actul administrativ nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice**[2]. Am putut constata, cu ocazia analizei revocării actului administrativ, că printre excepțiile de la principiul revocabilității se regăsesc **actele administrative care au produs efecte juridice,** care au intrat în circuitul civil. În situația în care erau totuşi ilegale, ele nu mai puteau fi revocate de autoritatea publică emitentă, nici de cea ierarhic superioară, dacă aceasta exista. Acest lucru a generat consacrarea normei în discuție.

Prin introducerea în categoria subiectelor de sezină şi a autorității publice emitente a actului administrativ unilateral nelegal, s-a avut în vedere protejarea interesului public, întrucât autoritatea publică acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes legitim public. De altfel, Legea nr. 262/2007 înlătură termenul de **„interes public"**, menținându-l doar pe cel de **„interes legitim public"**, pe considerentul că **orice „interes public" este şi „interes legitim public".** Dispoziția trebuie raportată şi la necesitatea introducerii în dreptul românesc a unor garanții necesare exercitării dreptului la o bună administrare, consacrat de art. II-41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. S-a realizat astfel o variantă de transpunere a acestui drept în legea internă, ducând responsabilitatea autorităților publice la un nivel înalt de conştiință față de cetățeanul administrat, astfel încât să-şi invoce propria nelegalitate a actului administrativ şi, implicit, propria culpă în fața instanței de contencios administrativ, suportând astfel şi rigorile legii ce decurg de aici[3]. Este evident că autoritatea publică nu se află într-o situație procesuală, sa-i spunem, *„confortabilă"*, trebuind să recunoască, pe de o parte, faptul că a emis un act ilegal, iar, pe de altă parte, să solicite anularea lui. Însă, între acest *„inconvenient"* subiectiv şi salvgardarea stării de legalitate şi a interesului public, evident că acestea din urmă trebuie să primeze.

În ceea ce priveşte momentul în care actul intră în circuitul civil sau a produs efecte juridice, subscriem la concluzia exprimată în literatura de specialitate conform căreia **ambele momente se concretizează, de fapt, prin încheierea unui act juridic sau realizarea unei operații juridice întemeiate pe actul administrativ, care reprezintă manifestări de voință ce determină, de fapt, acest moment**[4]. Termenul de introducere a acestei acțiuni este, potrivit art. 1 alin. (6) fraza finală, de *un an de la emiterea actului.*

---

[1] A. Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 85-86.

[2] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, pp. 127-152.

[3] I. Rîciu, *art. cit.,* p. 138.

[4] I. Rîciu, *art. cit.,* p. 144.

3) A treia trăsătură priveşte faptul că **în cadrul acţiunilor în contencios administrativ pot fi atacate actele emise de *autorităţile publice*,** care vor avea, deci, ***calitatea de pârâte*** [art. 52 coroborat cu art. 126 alin. (6) din Constituţie şi art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ]. După cum vom arăta în continuare, ca şi în cazul actului administrativ, şi în cel al autorităţii publice întâlnim semnificaţia de **autoritate publică tipică şi autoritate publică asimilată.**

În jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti s-a pus adeseori problema de a se stabili dacă o anumită structură publică are sau nu statutul de **autoritate publică,** în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Astfel, prin Decizia nr. 28/24 aprilie 2017[1], Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a trebuit să se pronunţe *dacă noţiunea de **autoritate publică,** astfel cum este aceasta definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ este similară cu cea de **instituţie publică,** astfel cum este ea prevăzută de art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice şi art. 2 alin. (1) pct. 9 din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale*[2]*?*

Prin Decizia pronunţată, Înalta Curte a statuat că *„noţiunea de **autoritate publică,** astfel cum este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ (...) nu este similară cu cea de **instituţie publică,** astfel cum este prevăzută de art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale (...)".*

În conformitate cu acest din urmă text, **instituţiile publice** sunt definite a reprezenta *denumirea generică, incluzând comunele, oraşele, municipiile, sectoarele municipiului Bucureşti, judeţele, municipiul Bucureşti, instituţiile şi serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanţare a activităţii acestora.* Instanţa Supremă, făcând o analiză comparativă a textelor legale, a statuat că Legea nr. 273/2006 a cuprins în categoria instituţiilor publice numai anumite entităţi, adică **unităţile administrativ-teritoriale şi instituţiile şi serviciile publice din subordinea acestora** (par. 63). A mai statuat Înalta Curte că *„Legea nr. 273/2006 a introdus o noţiune autonomă, având drept suport serviciile publice despre care face vorbire şi Legea nr. 554/2004, însă **nu în orice condiţii, ci numai dacă sunt în subordinea unităţilor administrativ-teritoriale".*** În alte cuvinte, **societatea reclamantă putea să fie *autoritate publică* în sensul Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**, însă nu era ***instituţie publică,* în sensul Legii nr. 273/2006.**

Cât priveşte *calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ*, art. 1 din Legea nr. 554/2004 face vorbire despre *„orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim".* În conformitate cu prevederile legale în vigoare, au calitate procesuală activă, pe lângă **orice persoană care se consideră vătămată,** şi următoarele categorii:

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 378 din 22 mai 2017.

[2] Obiectul cauzei în care a fost invocată chestiunea de drept a vizat acţiunea formulată de o societate comercială împotriva ANAF, prin care *societatea reclamantă a solicitat, printre altele, să se constate că în calitate de serviciu public de apă şi canalizare este o autoritate publică*, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 şi, în această calitate, *se încadrează în excepţia prevăzută de art. 9 alin. (1[2]) din O.U.G. nr. 29/2011 privind acordarea eşalonărilor la plată*, în sensul că *nu este obligată să constituie garanţii în cazul înlesnirilor de plată sub forma eşalonării.*

a) un **terț** în raport cu actul administrativ atacat, în conformitate cu prevederile art. 1 alin. (2) care dispun că *se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.* Este astfel vorba despre subiecte de drept care nu sunt ele însele, destinatare ale actului, dar cărora acesta le aduce vătămări care le îndrituiesc să poată solicita anularea, în tot sau în parte, a unui asemenea act. În aplicarea acestei norme, Înalta Curte a statuat că *reclamant, în sens de persoană vătămată poate fi și un terț în raport cu autoritatea emitentă și cu beneficiarul actului administrativ unilateral cu caracter individual*[1];

b) **Avocatul Poporului,** potrivit art. 1 alin. (3) din lege, în urma controlului exercitat, dacă apreciază că ilegalitatea actului se poate înlătura numai prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului[2]. După cum s-a semnalat în doctrină, *„se impune a se constata că este vorba numai despre* ***acte sau acțiuni ale autorităților administrative,*** *nu și ale celorlalte autorități publice, iar dintre autoritățile administrative, numai acelea asupra cărora Avocatul Poporului poate exercita un control potrivit legii sale organice* (subl. ns. – V.V.)"[3].

c) **Ministerul Public** este și el competent, în baza art. 1 alin. (4) și (5), să sesizeze instanța, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise/adoptate cu exces de putere, cu acordul prealabil al persoanelor sau când apreciază că un act administrativ vatămă un interes legitim public. Competența de soluționare revine instanței de la domiciliul persoanei fizice sau, după caz, de la sediul celei juridice, vătămate, iar *petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate*;

d) **autoritatea emitentă a actului administrativ,** ca un element de noutate absolută în sistemul contenciosului administrativ român[4], are dreptul să se adreseze instanței și să solicite anularea propriului act pe care nu-l mai poate revoca pentru că a produs efecte juridice, intrând în circuitul civil[5]. Am dezvoltat anterior modificările legislative intervenite asupra acestei prevederi și regimul juridic al acțiunii care se introduce în maxim un an de la data emiterii actului;

e) **Agenția Națională a Funcționarilor Publici,** în cadrul controlului de tutelă administrativă, poate ataca actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcționarii publici, în condițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, iar după adoptarea Codului administrativ, a acestui din urmă act. Legea contenciosului administrativ consacră astfel o accepțiune extinsă noțiunii de tutelă administrativă, introducând, alături de prefect și această autoritate a administrației centrale de specialitate din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. În ambele situații, avem de-a face cu suspendarea de drept a actului atacat.

---

[1] Î.C.C.J., (S.C.A.F.), Decizia nr. 2145 din 9 mai 2014, nepublicată, *apud.* G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a III-a, pp. 30-31.

[2] Art. 1 alin. (3) teza a doua prevede că petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, iar dacă nu își însușește acțiunea, la primul termen de judecată, instanța anulează cererea.

[3] A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi – Comentariu și Jurisprudență, op. cit.,* p. 33.

[4] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 161.

[5] *Idem,* p. 155.

4) Actuala reglementare introduce ***un contencios de plină jurisdicție***[1], care are ca specific faptul că *„puterile judecătorului sunt mai largi şi în deciziunea lui nu se limitează numai la a pronunța anularea unui act ilegal, ci poate ordona şi alte măsuri, cum ar fi* ***recunoaşteri de drepturi subiective, restituiri, reintegrări, despăgubiri şi chiar eventual reformarea unui act sau a unei deciziuni administrative****, când cu alte cuvinte puterile lui sunt cât mai depline"*.

Calificarea de *„contencios de plină jurisdicție"* rezultă atât din prevederile art. 52 din Constituție, cât şi din cele ale articolelor 1, 8 şi 18 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. În conformitate cu acestea, *reclamantul poate să solicite şi instanța poate să dispună*, una dintre următoarele soluții:

– *anularea actului*, atât Legea nr. 554/2004, cât şi Constituția vorbesc expres despre această posibilitate a instanței. Aceasta se poate solicita în cazul actului administrativ tipic. Poate fi vorba, în funcție de întinderea efectelor anulării, fie de o *anulare totală*, fie despre una *parțială,* aşa cum precizează expres art. 18 alin. (1) al legii.

– *„recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim"* în formularea consacrată de art. 1 din Legea-cadru şi de cea fundamentală. Aceasta semnifică, potrivit art. 18 al legii, posibilitatea ca instanța *să oblige autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant,* atunci când apreciază că legea îi conferă acestuia un asemenea drept sau să *oblige autoritatea să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă*, după cum se precizează expres în art. 18 alin. (1) din reglementarea-cadru. O asemenea posibilitate subzistă în cazul actelor administrative asimilate. Constatăm că legiuitorul face referire expresă la *obligația de a efectua o anumită operațiune administrativă,* pe considerentul că refuzul realizării acesteia *„poate fi privit ca o formă de refuz nejustificat de soluționare a unei cereri (având ca obiect tocmai realizarea unei asemenea operațiuni)*[2]. Rațiunea pentru care s-a impus consacrarea unei asemenea soluții, care, la o primă vedere, poate fi considerată că excede litigiilor de contencios administrativ, al căror obiect îl formează *actele administrative, în formă tipică sau asimilată,* a constat, cum recunosc şi autorii citați, în faptul că *„în practica administrativă, din rațiuni diverse, se produc blocaje în această etapă prealabilă emiterii actului administrativ, iar persoana îndreptățită nu îşi poate realiza drepturile sau interesele sale legitime, (...) din cauza* ***verigii lipsă,*** *chiar dacă aceasta reprezintă doar o operațiune administrativă"*[3]. Precizăm că *operațiunile administrative* sunt menționate şi alin. (2) al art. 18, prin care se recunoaşte faptul că *instanța poate să se pronunțe (...) şi asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.* Constatăm că în ceea ce priveşte *operațiunile administrative,* legea actuală prevede că acestea **pot face obiect principal al cererii**, când se poate solicita **obligarea la efectuarea unei operațiuni administrative,** cât şi în subsidiar, prin **posibilitatea ca instanța să se pronunțe şi asupra legalității acestora, dacă au stat la baza emiterii actului administrativ**. În acest al

---

[1] Contenciosul de plină jurisdicție este acela care *„pune în lucru plenitudinea puterilor judecătorului. Judecătorul poate să restabilească ordinea de drept nu doar prin puterea de anulare, ci să pronunțe şi condamnări"* (J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 16ème édition, Dalloz, Paris, 1996, p. 183).

[2] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi – Comentariu şi jurisprudență,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 311.

[3] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi – Comentariu şi jurisprudență, op. cit.,* p. 311.

doilea caz, considerăm că nu este neapărat necesar ca reclamantul să solicite în mod expres aceasta şi nu reprezintă o încălcare a principiului disponibilității dacă instanța apreciază asupra legalității lor, în contextul general al legalității actului administrativ pe care îl vizează;

– *repararea pagubei*, putând fi vorba, cum vom arăta ulterior, despre **despăgubiri materiale,** dar şi **morale,** după cum se menționează expres în alin. (3) al art. 18 al Legii nr. 554/2004, cu condiția ca **reclamantul să fi solicitat expres acest lucru.**

Recunoaşterea posibilității de a se pretinde şi de a fi acordate daune morale s-a realizat prin Legea nr. 29/1990, fiind **pentru prima dată când legislația noastră a consacrat în mod expres răspunderea pentru daune morale. Niciodată vreun legiuitor nu a mers până aici, şi încă pentru o răspundere a autorităților administrative**[1].

Ceea ce este semnificativ pentru contenciosul de plină jurisdicție este *„faptul că nu este atât de important cuprinsul unei hotărâri într-o cauză dată,* ***ci întinderea drepturilor pe care le are organul judecătoresc"***[2]. În contenciosul de plină jurisdicție, judecătorul dispune de integralitatea puterilor jurisdicționale[3].

Înalta Curte de Casație şi Justiție (S.C.A.F.), prin jurisprudența sa constantă, a statuat în sensul calificării contenciosului consacrat de actuala Lege nr. 554/2004 ca fiind *„un contencios de plină jurisdicție, ceea ce înseamnă că obiectul acțiunii îl constituie atât anularea unui act, repararea pagubei şi, eventual, obligarea la despăgubiri*[4].

5) A cincea trăsătură a contenciosului administrativ vizează ***caracterul obligatoriu al plângerii prealabile.***

Această trăsătură a fost categorică până la data de 15 februarie 2013 când a intrat în vigoare noul Cod de procedură civilă.

Noul Cod de procedură civilă prevede însă că soluționarea cauzei se poate realiza şi fără parcurgerea procedurii prealabile, doar dacă pârâtul, la primul termen de judecată şi sub sancțiunea decăderii nu invocă excepția neparcurgerii acesteia[5]. Este vorba despre art. 193 al acestuia, conform căruia *„(1) Sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată. (2) Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii".* În baza acestor norme, opinează autorul, instanța de judecată nu este în măsură să respingă din oficiu, ca inadmisibilă, acțiunea, pentru neparcurgerea procedurii prealabile dacă pârâtul nu o solicită în mod expres[6]. În acelaşi sens se pronunță şi o altă autoare, apreciind că textul invocat *„(...) nu contrazice în niciun fel natura de condiție de exercitare a dreptului la acțiune a procedurii administrative, ci limitează termenul, actul procedural prin care poate fi invocată (întâmpinarea) şi subiectul care o poate invoca (pârâtul), astfel că nu este, în sine, incompatibil cu specificul raportului de drept administrativ"*[7]. Acestor argumente, autoarea citată le adaugă şi **formalitatea procedurii,**

---

[1] A Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 515.

[2] I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 139.

[3] M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif, op. cit.,* 2016, p. 126.

[4] I.C.C.J. (S.C.A.F.) Decizia 6049 din 5 iulie 2013, comentată de Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție,* în RDP nr. 1/2015, p. 135.

[5] C. Grigoraş, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă, op. cit.,* p. 11.

[6] *Ibidem,* p. 11.

[7] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a III-a, p. 234.

care face ca, de multe ori, ea să fie *golită de conținut,* cu consecința care se desprinde de aici, dar care nu este formulată expres şi pe care ne îngăduim noi să o adăugăm, că *mai mult ar încurca lucrurile decât să le ajute.* Este o interpretare pe care am fi tentați să o împărtăşim, dar care poate naşte şi unele discuții, sub aspectul art. 28, conform căruia Codurile civil şi de procedură civilă completează Legea nr. 554/2004 **doar în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere.** Problema este aceea dacă există sau nu compatibilitate între prevederile Codului de procedură civilă şi cele ale Legii nr. 554/2004. În opinia noastră, sub acest aspect există o incompatibilitate, care izvorăşte din rațiunile care au determinat consacrarea obligativității ei şi care privesc atât dreptul la o bună administrare, cât şi principiul revocabilității actelor administrative, care a fost încorporat de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în corpul de principii comune[1] care trebuie să guverneze activitatea autorităților publice, atât naționale, cât şi europene. A admite că deşi plângerea prealabilă nu a fost parcursă, procesul de contencios administrativ se poate judeca pentru că neparcurgerea ei nu a fost invocată de pârât în întâmpinare înseamnă, în opinia noastră, a abandona aceste valori. Nu trebuie să ne raportăm la nişte realități pe care noi înşine le criticăm şi anume, lipsa de reacție a autorităților publice în fața unor asemenea proceduri, ci la ceea ce ne dorim să se schimbe, să se întâmple în viitor, respectiv autoritățile publice să devină riguroase şi responsabile, în egală măsură. Să analizeze cu responsabilitate argumentele şi să revoce actul, dacă se impune. În egală măsură, credem că **şi reclamanții trebuie să acorde mai multă atenție acestei faze precontencioase, plângerile prealabile să fie fundamentate, să cuprindă argumentele de fapt şi de drept care ar susține şi impune revocarea.** Credem că trebuie să dăm prioritate acestor principii şi valori europene, *„curentului"* care impune preocuparea de a preîntâmpina litigii, nu de a identifica proceduri care să determine simplificarea judecății. Ambele sunt importante, dar prioritate credem că trebuie să o aibă primele. Pentru aceste considerente, apreciem că procedura prealabilă în contenciosul administrativ este şi trebuie să rămână o condiție de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ, a cărei neparcurgere să atragă respingerea acțiunii ca prematură.

Cât priveşte *plângerea prealabilă* (sau acțiunea *administrativă prealabilă*), sub forma *recursurilor administrative,* ea semnifică o posibilitate a subiectului vătămat de a se adresa administrației care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară acesteia să-şi revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea, înlocuirea unui act administrativ, iar într-o accepțiune foarte largă, chiar să adopte o anumită atitudine, să săvârşească o prestație sau să se abțină de la o acțiune sau o operațiune materială[2].

Articolul 2 alin. (1) lit. j) din lege-cadru o defineşte ca fiind *cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau* ***modificării*** *acestuia.* Constatăm că textul prevede că prin intermediul plângerii prealabile, autoritatea emitentă sau cea superioară ei, după caz, trebuie să realizeze, la solicitarea celui vătămat, *reexaminarea actului,* cu scopul de a proceda la *revocarea* sau *modificarea lui,* măsuri care pot privi actul în integralitatea sa sau părți ale acestuia.

---

[1] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi – Comentariu şi jurisprudență, op. cit.,* p. 169 şi nota de subsol 2.

[2] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 106.

Autorii interbelici considerau că *recursurile administrative* prezintă avantajul că *„sunt simple, fără formalități, fără termene*[1] *şi fără cheltuieli"*[2].

Doctrina administrativă le defineşte ca fiind *„recursuri adresate unei autorități administrative, pentru a contesta legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ"*[3].

Recursurile administrative pot fi de mai multe categorii:

O primă formă o reprezintă ***recursul grațios,*** denumire de sorginte doctrinară şi jurisprudențială, legea-cadru neutilizând această sintagmă, căruia îi sunt caracteristice două trăsături:

a) se exercită la aceeaşi autoritate care a emis actul administrativ supus recursului;

b) cel care-l exercită poate cere să fie emis un act administrativ, să fie retractat, modificat sau anulat[4].

Cea de-a doua formă o reprezintă ***recursul ierarhic,*** care are următoarele caracteristici:

a) se exercită la *organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea*;

b) din punctul de vedere al sferei sale de aplicare, nu vizează decât *actele emise sau adoptate de organele administrative care au organe superioare ierarhic.* Din acest punct de vedere el are, *ab initio,* o sferă de cuprindere mai redusă decât prima formă de recurs administrativ.

Acest recurs nu se poate exercita față de actele autorităților autonome, locale sau centrale, care nu au organe superioare ierarhic. Există şi autorități centrale care au autorități ierarhic superioare (exemplu: ministerele şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor) şi ale căror acte pot fi controlate pe calea recursului administrativ ierarhic[5], în egală măsură în care există **autoritățile centrale autonome,** care nu se află în subordinea altora, asupra actelor lor exercitându-se doar calea recursului grațios;

c) o altă trăsătură a acestei forme de recurs vizează *pretențiile recurentului, obiectul său, ce anume poate cere cel care-l exercită de la organul ierarhic superior celui al cărui act i-a produs o anumită vătămare.* Acesta poate cere *anularea actului respectiv* (în virtutea raporturilor de subordonare ierarhică), *precum şi obligarea autorității emitente să emită sau să modifice un anumit act.* În virtutea dreptului organului ierarhic de a da instrucțiuni cu caracter obligatoriu organului său inferior, el poate dispune acestuia să restabilească ordinea de legalitate care apreciază că a fost încălcată şi care a produs o vătămare subiectului de drept, impunându-i astfel să modifice sau să anuleze actul atacat.

Cât priveşte actuala reglementare în materia contenciosului administrativ, art. 7 din Legea nr. 554/2004 ***obligă, cu precizările formulate anterior, autoritatea administrativă la parcurgerea procedurii prealabile, care poate îmbrăca forma recursului grațios şi a celui ierarhic*** şi al cărei regim îl vom dezvolta cu prilejul abordării condițiilor de admisibilitate ale unei acțiuni în contenciosul administrativ. Obligația nu este absolută, legiuitorul admite şi anumite excepții, în cazul acțiunilor

---

[1] De precizat că actuala Lege nr. 554/2004 impune un termen de 30 de zile, în interiorul căruia se poate exercita această procedură prealabilă.

[2] C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 110.

[3] C. Debbasch, *op. cit.*, tomul II, p. 449.

[4] *Ibidem*, p. 449.

[5] V. Vedinaş, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Fundației „România de Mâine", Bucureşti, 1999, p. 93.

formulate de *prefect, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Ministerul Public*, al celor care privesc *cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale,* precum şi în cazul *refuzului nejustificat de a soluționa o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege sau un interes legitim,* reglementat de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Prin Legea nr. 212/ 2018, au fost adăugate acestor categorii şi *acțiunile îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice.*

Plângerea prealabilă se introduce în termen de **30 de zile,** care se calculează, de regulă, **de la data comunicării actului, în cazul celor individuale,** iar în cazul actelor administrative normative, care pot fi atacate **oricând,** este evident că şi **plângerea prealabilă** poate fi **introdusă oricând.** Spunem *ca regulă,* dat fiind faptul că în cazul în care **plângerea prealabilă** este **formulată de către o persoană care a fost vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altei persoane,** termenul de introducere a ei este de **30 de zile de la data când a luat cunoştință, pe orice cale, de conținutul actului.**

Pentru **motive temeinice,** alin. (7) al art. 7 admite că, **în cazul actelor administrative unilaterale,** *plângerea prealabilă se poate introduce şi peste termenul de o lună* menționat la alin. (1) al art. 7, *dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.* Această prevedere a fost supusă controlului ulterior de constituționalitate, Curtea Constituțională statuând, prin Decizia nr. 797 din 27 septembrie 2007[1], că **art. 7 alin. (7) este neconstituțional, în măsura în care termenul de 6 luni se aplică plângerii formulate de o persoană vătămată în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept (un terț).**

6) O altă trăsătură a contenciosului administrativ izvorăşte din **natura instanțelor competente cu judecarea proceselor de contencios administrativ,** fiind vorba despre ***secțiile speciale de contencios administrativ şi fiscal existente la nivelul tribunalelor, Curților de Apel şi Înaltei Curți de Casație şi Justiție.***

Litigiile dintre administrația publică şi cei administrați pot fi soluționate pe cale administrativă, în cadrul procedurii prealabile menționate anterior, sau pot forma, în caz contrar, obiectul unor procese de contencios administrativ, care intră în competența de soluționare a unor secții specializate care se constituie la nivelul tuturor instanțelor, cu excepția judecătoriilor. Cuvântul *„proces"* provine din latinescul *„processus"*[2] care înseamnă *înaintare, progres*[3].

După cum am avut ocazia să mai menționăm, Legea nr. 554/2004 trimite la *tribunale administrativ-fiscale,* care nu au fost încă înființate, continuând să funcționeze secțiile specializate menționate anterior, acolo unde ele există, iar la instanțele judecătoreşti unde nu există, aceste litigii se soluționează de *complete specializate.*

Sub incidența noului Cod de procedură civilă, s-a pus în discuție dacă litigiile de contencios îşi mai păstrează sau nu dublul grad de jurisdicție, în contextul în care recursul este privit, *de lege lata*, ca o *veritabilă cale extraordinară de atac*[4]. Autorul citat consideră că *„odată cu dispariția caracterului devolutiv al recursului, a fost*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

[2] *Pro* înseamnă *înainte* şi *cessus, cedere,* înseamnă *a merge.*

[3] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală, op. cit.,* p. 14.

[4] C. Grigoraş, *Contenciosul ...., op. cit.,* p. 11.

suprimat în mod indirect şi principiul dublului grad de jurisdicţie în cadrul procedurii contenciosului administrativ"[1]. Susţinerea este, credem noi, discutabilă, în contextul în care concluzia ar fi aceea că în contencios administrativ există un singur grad de jurisdicţie, ceea ce e greu de acceptat pentru o instituţie fundamentală a statului de drept, un drept garanţie, cum este dreptul consacrat de art. 52 din Constituţie. În egală măsură, trebuie avută în vedere şi jurisprudenţa instanţelor europene, receptată în cea a instanţelor naţionale, conform căreia accesul liber la justiţie trebuie înţeles nu doar în sensul judecării de un tribunal independent, într-un termen rezonabil, a cauzelor, ci şi în sensul recunoaşterii cel puţin a unei căi de atac împotriva hotărârilor pronunţate de instanţe în fond. Încă din 1994 Curtea Constituţională a statuat că accesul liber la justiţie semnifică dreptul de a se adresa instanţelor judecătoreşti şi de a utiliza mijloacele procedurale, inclusiv căile de atac, respectându-se regulile de procedură şi competenţa de judecată stabilite de lege[2].

La data adoptării Legii nr. 29/1990, în prezent abrogată, sistemul organelor judiciare includea judecătorii, tribunale şi Curtea Supremă de Justiţie, iar judecarea în fond a litigiilor de contencios administrativ revenea în fond secţiilor de contencios ale tribunalelor, iar în recurs Curţii Supreme de Justiţie[3].

În actuala configuraţie a sistemului organelor puterii judecătoreşti, competenţa materială a acestora în materie de contencios administrativ este stabilită prin art. 2, 3 şi 4 din Codul de procedură civilă, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi prin art. 10 din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 212/2018, după cum urmează[4]:

a) **tribunalele** judecă, în **primă instanţă**, procesele şi cererile în materie de contencios administrativ privind actele autorităţilor administraţiei publice locale şi judeţene precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de până la 3.000.000 de lei. Ele sunt, în principal, instanţe de fond în materie de contencios administrativ. Există însă litigii, cum sunt cele care izvorăsc în contestarea proceselor-verbale contravenţionale, care, cum vom arăta[5], au o procedură atipică de soluţionare a cauzelor pe care le generează, care este partajată între instanţele de drept comun (judecătorii) şi cele de contencios administrativ (tribunale, prin secţiile specializate). Astfel, **judecarea în fond** a plângerilor revine **judecătoriilor,** iar **apelul** este soluţionat de **secţiile de contencios administrativ ale tribunalelor.**

b) **curţile de apel** judecă, în **primă instanţă,** cererile şi procesele privind actele autorităţilor şi instituţiilor publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de peste **3.000.000 lei; ca instanţe de recurs,** recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de tribunale în fond în materia contenciosului administrativ (litigiile care privesc actele administrative ale autorităţilor locale şi judeţene, care au fost soluţionate în fond de tribunale). Constatăm că acestea reprezintă, în materie de contencios administrativ, atât instanţe de fond, cât şi de recurs.

---

[1] C. Grigoraş, *Contenciosul ...., op. cit.,* p. 11.

[2] Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 1/1994, publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

[3] La data adoptării Legii nr. 29/1990 nu erau înfiinţate Curţile de Apel, iar denumirea instanţei supreme era aceea de Curte Supremă de Justiţie.

[4] Regulile de competenţă materială au fost modificate prin Legea nr. 76/2012. A se vedea pentru dezvoltări, secţiunea consacrată modificărilor aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 şi Legea nr. 187/2012.

[5] În capitolul consacrat răspunderii contravenţionale.

În ceea ce priveşte cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, prin Legea nr. 76/2012 acestea au fost atribuite curților de apel pentru soluționarea în fond, indiferent de valoarea litigiului. Prin modificările aduse reglementării privind contenciosul administrativ prin Legea nr. 212/2018, **cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene urmează a fi soluționate potrivit criteriului valoric,** iar **cele care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluționează potrivit rangului autorității.**

c) **Înalta Curte de Casație şi Justiție** judecă **recursurile** declarate împotriva hotărârilor pronunțate de Curțile de Apel în primă instanță.

7) O altă trăsătură a reglementării privind contenciosul administrativ o reprezintă ***posibilitatea de a fi atacate în justiție şi actele administrative cu caracter jurisdicțional*** (art. 6 din Legea nr. 554/2004). Norma s-a impus a fi consacrată, cum am mai arătat[1], datorită recunoaşterii, prin art. 21 alin. (4) al Constituției revizuite şi republicate, a jurisdicțiilor administrative speciale, care au caracter facultativ şi gratuit. Existența jurisdicțiilor administrative a generat o afluență de decizii ale Curții Constituționale, cu precădere înainte de consacrarea lor constituțională, determinată de invocarea pretinsei neconstituționalități a textelor din actele normative care prevedeau căi administrativ-jurisdicționale de atac. Aceasta cu atât mai mult cu cât până la revizuirea, în 2003, a Constituției, Curtea de Conturi dispunea de atribuții jurisdicționale[2]. Astfel, prin mai multe decizii pronunțate în 1995 şi 1996[3], Curtea Constituțională a statuat că hotărârile pronunțate de instanțele jurisdicționale ale Curții de Conturi pot fi atacate cu **recurs**, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale de atac, la Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal a fostei Curți Supreme de Justiție, devenită, după revizuire, Înalta Curte de Casație şi Justiție. Pe fondul contestării constituționalității însăşi a jurisdicțiilor administrative speciale, deoarece, până la revizuire, ele nu erau recunoscute de Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat[4] în sensul că nicio normă constituțională nu exclude posibilitatea ca în anumite domenii de activitate sau pentru anumite categorii de personal, demnitari sau funcționari publici, inclusiv profesiuni liberale, să se consacre prin lege proceduri jurisdicționale, inclusiv cu caracter disciplinar. Singura condiție care se impune şi a cărei absență ar putea atrage neconstituționalitatea este existența unei căi de atac în fața unei instanțe judecătoreşti[5].

Într-un asemenea context, Legea de revizuire nr. 429/2003 introduce în peisajul normativ românesc jurisdicțiile administrative speciale, Legea nr. 554/2004 le dezvoltă

---

[1] În cadrul modificărilor produse de Legea nr. 262/2007 asupra Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

[2] Care au fost suprimate prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, litigiile izvorâte din activitatea Curții de Conturi urmând să fie soluționate de *instanțele judecătoreşti specializate.*

[3] Decizia Plenului nr. 2/1995, publicată în M. Of. nr. 47 din 13 martie 1995; Decizia nr. 21/1995, publicată în M. Of. nr. 55 din 21 martie 1995, Decizia nr. 14/1996, publicată în M. Of. nr. 70 din 8 aprilie 1996.

[4] Prin Decizia nr. 60/1993, publicată în M. Of. nr. 12 din 19 ianuarie 1994, Decizia Plenului nr. 1/1994, publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994; decizia nr. 6/1994, publicată în M. Of. nr. 259 din 15 septembrie 1994, Decizia nr. 133/1994, publicată în M. Of. nr. 252 din 3 noiembrie 1995.

[5] A se vedea I. Muraru, V.M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, 2008, p. 193.

regimul juridic, le defineşte ca noţiuni şi reglementează, prin art. 6, procedura de atacare a lor în faţa instanţelor de contencios administrativ. Din analiza prevederilor art. 6 al Legii-cadru în materie rezultă faptul că **preocuparea esenţială a legiuitorului** a fost aceea de **a compatibiliza această reglementare cu cea constituţională, recunoscând, pe de o parte, caracterul facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor administrative speciale,** iar, pe de altă parte, **creând premisele ca dacă persoana vătămată doreşte, să poată apela şi, respectiv, să poată renunţa la calea jurisdicţională de atac.** Aceasta reprezintă, în opinia noastră, filozofia jurisdicţiilor administrative speciale.

8) O prevedere expresă a actualei reglementări în materie de contencios administrativ şi, în egală măsură, o caracteristică a acesteia, o reprezintă *posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva* ***celui care, salariat sau funcţionar public, a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea[1] sau încheierea actului, ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim*** (subl. ns. – V.V.), însă numai în situaţia în care *se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere.* Cum am precizat deja cu prilejul analizei principalelor modificări aduse de Legea nr. 262/2007, spre deosebire de varianta iniţială care făcea referire la *persoana care a elaborat, emis sau încheiat actul,* textul actual prevede posibilitatea introducerii în cauză a ***persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului,*** pe considerentul că **actul emană de la autoritatea publică, funcţionarul nu face decât să contribuie la aceste operaţiuni administrative.**

Textul se impune a fi coroborat cu dispoziţiile art. 489 din Codul administrativ, prin care se recunoaşte dreptul oricărei persoane care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim de a se adresa instanţei judecătoreşti, în condiţiile legii, împotriva autorităţii publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea.

Funcţionarul va fi obligat în solidar cu autoritatea publică la suportarea acestora, în cazul în care s-a dovedit vinovăţia lui. El este absolvit de răspundere dacă a acţionat potrivit prevederilor legale şi procedurilor administrative aplicabile de autoritatea sau instituţia publică.

Comparând cele două texte, constatăm că ele se completează, îşi acoperă unul celuilalt neajunsurile, Legea nr. 554/2004 prevăzând expres posibilitatea ca acţiunea să se formuleze şi împotriva funcţionarului public – ceea ce Codul administrativ nu menţionează –, iar Codul administrativ, consacrând expres principiul că **răspunderea pentru daune nu poate fi atrasă decât dacă funcţionarul a acţionat ilegal, în caz contrar fiind absolvit de răspundere.**

Pentru prima dată o asemenea posibilitate, a introducerii în cauză a funcţionarului vinovat atunci când se solicită despăgubiri, a fost consacrată prin Constituţia din 1923. Astfel, art. 107 alin. (4) al Constituţiei din 1923 a consacrat, cu rang de principiu constituţional, *posibilitatea instanţelor judiciare de a judeca şi cererea de despăgubiri, fie contra autorităţii administrative chemate în judecată,* ***fie contra funcţionarului vinovat***[2].

---

[1] Referirea la *adoptarea actului,* alături de *elaborare, emitere* sau *încheiere* a fost introdusă, cum arătam în prezentarea ei, prin Legea votată de Senat în 3 iulie 2018, încă nepromulgată.

[2] Art. 107 alin. (4) avea următorul conţinut: *„Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunţa daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având şi căderea de a judeca şi cererea de despăgubire, fie contra autorităţii administrative chemate în judecată, fie contra funcţionarului vinovat".*

Spiritul normei constituționale interbelice a fost preluat de reglementarea legală, pentru că actuala normă constituțională nu mai face referire la regimul funcționarului în aceste litigii. Avem în vedere art. 16 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, din conținutul căruia pot fi desprinse următoarele aspecte:

a) textul acoperă atât situația **actului administrativ tipic,** cât şi cea a **actului administrativ asimilat.** O asemenea concluzie se desprinde din recunoaşterea posibilității de a fi chemată în justiție *atât persoana fizică, şi anume cea care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului administrativ atacat, cât şi cea care se face vinovată de neemiterea lui, prin refuzul rezolvării cererii referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim,* ***în cazul în care se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere;***

b) funcționarul public chemat în *justiție are calitate procesuală de sine stătătoare, este pârât* în litigiul de contencios administrativ, având deci *calitate procesuală pasivă*[1]. Acest lucru deosebeşte situația funcționarului public de cea **a chematului în garanție** reglementată de art. 72 C. pr. civ.[2]. Şi în contenciosul administrativ regăsim instituția *chematului în garanție,* în persoana *şefului ierarhic de la care funcționarul public a primit ordin scris să elaboreze sau nu un act administrativ*;

c) funcționarul public poate fi chemat în instanță *numai dacă se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere*[3]. *Per a contrario,* rezultă că dacă acțiunea are un alt obiect, fără despăgubiri, funcționarul public nu are calitate procesuală pasivă în proces.

Din coroborarea aspectelor anterior menționate, rezultă că pentru ca funcționarul public să poată fi pârât se impun următoarele condiții cu privire la obiectul litigiului:

– acesta trebuie să constea, în egală măsură, în *anularea actului sau obligarea la emiterea actului, după caz, cât şi în despăgubiri.*

– obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ nu poate consta *doar în acordarea de despăgubiri, fără să se solicite şi anularea actului sau obligarea la emiterea lui.* Singura acțiune care poate avea ca obiect exclusiv obligarea la despăgubiri o reprezintă situația în care ea se introduce distinct, după ce s-a obținut anularea actului sau obligarea la emiterea lui, pentru că nu se cunoştea întinderea prejudiciului.

Sub aspect terminologic, semnalăm faptul că art. 16 din Legea nr. 554/2004 operează cu noțiunea de **„persoană"**, ceea ce, conceptual, reprezintă o **sferă mult mai largă de subiecte din cadrul autorității sau instituției publice, față de care se poate angaja răspunderea** (demnitari, funcționari sau chiar personal contractual) spre deosebire de vechea reglementare care restrângea sfera doar la **funcționarul autorității pârâte**[4]. Nici vechea sintagmă nu era restrictivă, având în vedere că ea nu se referea la *funcționarul public,* ci la *funcționar,* în general, care, în accepțiunea dreptului comun, vizează o persoană, salariat sau funcționar public, de conducere sau de execuție, cu atribuții de birou.

---

[1] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ed. a III-a, revizuită şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 547.

[2] Art. 72 C. pr. civ. are următorul conținut: *„Partea interesată poate să cheme în garanție o terță persoană împotriva căreia ar putea să se îndrepte cu o cerere separată în garanție sau în despăgubiri. (2) În aceleaşi condiții, cel chemat în garanție poate să cheme în garanție o altă persoană".*

[3] M. Preda, *op. cit.,* p. 340.

[4] N. Scutea, M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea în vigoare (partea a II-a)* în RDP nr. 2/2006, p. 90.

Cum menționam deja anterior, se admite, prin art. 19 al legii, posibilitatea ca *la data introducerii acțiunii în anulare reclamantul să nu cunoască întinderea reală a pagubei.* În această situație el poate *introduce ulterior cererea de despăgubire, termenul de prescripție pentru această cerere curgând de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.*

Credem că **în această a doua situație, acțiunea nu poate fi formulată împotriva funcționarului, deoarece acesta nu a avut calitate procesuală pasivă în cadrul acțiunii principale, astfel încât nu pot fi chemate în litigiul în despăgubire alte părți decât cele care au stat în proces în cadrul acțiunii principale, de anulare sau de obligare la emiterea actului. În cadrul acestor litigii prin care se solicită despăgubiri ulterior judecării şi admiterii acțiunii principale în anulare sau în obligare la emiterea unui act, şi acțiunea principală va putea fi formulată numai împotriva autorității emitente a actului.** Un argument suplimentar este dat de prevederile Codului administrativ pe care le-am precitat, din care rezultă că **obligarea la despăgubiri a funcționarului public într-o astfel de acțiune poate interveni în cazul în care acțiunea se admite şi se dovedeşte vinovăția funcționarului. Ori, pentru a se dovedi vinovăția funcționarului, este necesar ca acesta să fi fost parte în litigiul principal, care a avut ca obiect anularea actului sau obligarea la recunoaşterea dreptului sau a interesului legitim.**

Termenul de prescripție a acțiunii în despăgubiri consacrată de art. 19 este de **un an prevăzut de art. 11 alin. (2)** al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[1]. Precizăm că asupra constituționalității acestui termen s-a pronunțat Curtea Constituțională[2], în sensul confirmării acesteia, pe considerentul că instituirea lui este determinată de situații obiective, validate ca atare de către instanța, când cel vătămat nu a putut cunoaşte dimensiunile prejudiciului în momentul formulării acțiunii. Legea permite astfel ca acest cuantum să fie cunoscut ulterior şi să se poată recupera printr-o acțiune separată, însă nu oricând, ci în termenul de maxim un an prevăzut şi calculat potrivit art. 11 alin. (2) din Legea-cadru.

Rezultă că **funcționarul public poate avea calitatea de pârât în litigiile în care cererea de despăgubiri se introduce odată cu cererea de anulare sau de obligare la emiterea actului.** Corelativ, se desprinde concluzia că *acțiunile al căror obiect exclusiv îl reprezintă anularea actului sau obligarea la emiterea lui, fără a se solicita despăgubiri, **pot fi introduse numai împotriva autorității publice.***

d) legea *instituie principiul solidarității dintre funcționarul public şi autoritate,* art. 16 alin. (1) teza finală prevăzând că *în cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor în solidar cu autoritatea publică pârâtă.* Este aceasta o garanție atât pentru funcționar, că nu se va afla el singur în situația de a suporta contravaloarea întregului prejudiciu, cât şi pentru cel vătămat, care, în virtutea regimului juridic al solidarității, îşi poate recupera prejudiciul de la debitorul care se presupune că este solvabil, respectiv de la autoritate, urmând ca aceasta să se întoarcă cu o acțiune în regres şi să-şi recupereze prejudiciul de la funcționarul care a fost obligat în solidar cu ea la suportarea prejudiciului;

---

[1] Art. 11 alin. (2) prevede că *„Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoştință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz".*

[2] Prin Decizia nr. 568 din 7 iunie 2007, publicată în M. Of. nr. 544 din 9 august 2007.

e) o altă dimensiune a răspunderii patrimoniale a funcționarului, alături de autoritatea publică, în acțiunile în contencios administrativ este reprezentată de dreptul funcționarului de a *„chema în garanție pe superiorul său ierarhic* ***de la care a primit ordin scris să elaboreze sau nu actul a cărui legalitate totală sau parțială este supusă judecății"***[1]. Două observații se impun a fi făcute. Mai întâi, faptul că textul se referă la *superiorul ierarhic* al funcționarului, ceea ce impune ca între funcționarul – parte în proces şi chematul în garanție să existe un raport de ierarhie administrativă. În al doilea rând, faptul că acest *superior ierarhic* trebuie să fi dat un *ordin scris* funcționarului implicat în proces *să elaboreze* actul vătămător, în cazul actului administrativ tipic, sau *să nu-l elaboreze,* în cazul celui asimilat.

Cu privire la natura juridică a acțiunii în regres, indiferent că o asemenea acțiune este îndreptată împotriva salariatului sau a funcționarului, în doctrină s-a formulat opinia că ne aflăm în fața unei acțiuni civile de drept comun, cu toate consecințele care decurg din acestea în ceea ce priveşte condițiile de fond şi de formă ale răspunderii, procedura jurisdicțională şi căile de urmărire silită a recuperării sumelor pe care autoritatea publică le-a plătit persoanei vătămate[2].

9) O ultimă trăsătură la care ne oprim vizează consacrarea, prin reglementarea-cadru, a unor **garanții procesuale** atât **pentru judecarea cererilor de contencios administrativ,** cât şi **pentru punerea în executare a hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile,** după cum urmează:

a) prin art. 13 alin. (4) şi art. 24 alin. (3) ale Legii nr. 554/2004 se prevede **posibilitatea pentru instanța judecătorească de a aplica anumite amenzi judiciare, atât pe parcursul judecării cererii, cât şi după judecare, în faza de executare.** Prima dintre ele este **amenda în cuantum de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi întârziere,** care se poate aplica **conducătorului autorității publice care nu trimite până la termenul stabilit de instanță actele şi documentele solicitate**[3]**;**

Cea de-a doua este **amenda** prevăzută de art. 24 alin. (3) din lege, **de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi întârziere nejustificată**[4]**, care se poate aplica tot conducătorului autorității publice în situația în care nu este respectat termenul de punere în executare a unei hotărâri judecătoreşti definitive pronunțată de instanța judecătorească de contencios administrativ.** Prin modificările aduse acestui articol prin Legea adoptată în 3 iulie 2018, încă nepromulgată, se prevede că **respectiva sancțiune se aplică atunci când *în mod culpabil* nu a fost respectat termenul de executare a celor dispuse de instanța judecătorească.**

Dispoziția legală a făcut obiectul controlului de constituționalitate, pe considerentul că textul prevede că amenda respectivă se aplică *prin încheiere definitivă.* Autorii excepției au considerat, printre altele, că textul *„înlătură un grad de jurisdicție la soluționarea cererii de aplicare a amenzii prevăzute la art. 24, respectiv înlătură calea de atac a recursului împotriva hotărârii prin care s-a soluționat cererea de amendare"*[5].

---

[1] M. Preda, *op. cit.*, p. 340.

[2] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 107.

[3] Conform art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[4] Conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

[5] Decizia C.C.R. nr. 898 din 17 decembrie 2015, publicată în M. Of. nr. 148 din 26 februarie 2016, par. 10.

Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea textului atacat, statuând că *„soluția legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din lege este definitivă este neconstituțională".*

În cauză a fost invocată neconstituționalitatea întregului art. 24 şi a art. 25 din lege, însă, în ceea ce priveşte restul dispozițiilor care au făcut obiectul controlului *a posteriori* de constituționalitate, excepția cu privire la acestea a fost respinsă[1].

Urmare a modificărilor aduse art. 24 alin. (3) şi (4) prin Legea nr. 212/2018, termenul de *încheiere* a fost înlocuit cu cel de *hotărâre.*

Referindu-se la amenzile cominatorii reglementate de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, Instanța Supremă a statuat că *„reprezintă o sancțiune procedurală pecuniară aplicată de instanță în scopul asigurării aplicării hotărârii. Legiuitorul a constatat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi eficacitate înseşi instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătoreşti pronunțate în această materie"*[2]. Într-un sens similar s-a pronunțat Instanța Constituțională prin Decizia nr. 920 din 23 iunie 2009[3], Decizia nr. 1083 din 14 iulie 2011[4] şi Decizia nr. 1479 din 8 noiembrie 2011[5].

Prin Decizia nr. 898/2015, Curtea Constituțională a mai reținut că soluția instituită prin art. 24 şi 25 din Legea nr. 554/2004 *„dă expresie garanțiilor dreptului la un proces echitabil astfel cum au fost ele dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului"*[6], prin raportare la semnificația pe care o are administrația publică. Astfel, CEDO a statuat, prin jurisprudența sa, că *„administrația constituie un element al statului de drept, interesul ei fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință, dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătoreşti îşi pierd orice rațiune de a fi"*[7].

b) celeritatea procedurii în materia contenciosului administrativ poate fi considerată a reprezenta **o veritabilă garanție** consacrată de legiuitor în acest domeniu.

Ea priveşte **procedura de judecată a cererilor, a căilor de atac, a redactării şi motivării hotărârilor judecătoreşti,** precum şi a **celei de punere în executare a hotărârilor definitive pronunțate de instanțele judecătoreşti.**

În ceea ce priveşte *judecarea cererilor,* reglementată de art. 17 din lege, în forma inițială textul prevedea că ea se realizează *de urgență şi cu precădere.* Prin modificările care i se aduc prin Legea nr. 212/2018, **se elimină partea din art. 17 care făcea referire la judecarea *de urgență şi cu precădere* a cererilor.** În schimb, se menține formula **de urgență** utilizată de art. 20 referitoare la judecarea recursului. De asemenea, art. 21 alin. (3), în forma propusă prin Legea modificatoare nr. 212/2018, prevede că **judecarea cererii de revizuire se face *de urgență şi cu***

---

[1] Decizia s-a pronunțat cu o opinie separată, aparținând judecătorului Valer Dorneanu.
[2] Decizia C.C.R. nr. 898/2015, par 24.
[3] Publicată în M. Of. nr. 575 din 18 august 2009.
[4] Publicată în M. Of. nr. 608 din 29 august 2011.
[5] Publicată în M. Of. nr. 59 din 25 ianuarie 2012.
[6] Decizia C.C.R. nr. 898/2015, par. 25.
[7] Hotărârea din 19 martie 1997, pronunțată în *Cauza Hornsby împotriva Greciei,* par. 41, Hotărârea din 24 martie 2005, pronunțată în *Cauza Şandor împotriva României,* par. 24, *apud* Decizia C.C.R. nr. 898/2015, par. 25.

precădere. De aici, întrebarea, legitimă, de altfel, **dacă legiuitorul a dorit să mențină caracterul urgent al judecării numai în ceea ce privește căile de atac, nu și acțiunile în fond?** Nu credem că a existat o asemenea intenție expresă, chiar dacă răspunsul ar putea fi unul afirmativ. Credem că s-a avut în vedere faptul că judecarea tuturor litigiilor, în general, pe fondul reformării sistemului de justiție, ar trebui să se caracterizeze prin termene rezonabile. Şi într-o asemenea viziune rămân însă categorii de litigii care trebuie să se caracterizeze printr-un grad sporit de celeritate, între care ar trebui să se regăsească şi contenciosul administrativ.

Regimul juridic al căilor ordinare şi extraordinare de atac urmează să-l analizăm ulterior, la aspectele procedurale ale litigiilor de contencios administrativ. Ceea ce se impune însă a fi menționat este preocuparea legiuitorului de a crea cadrul procesual prin care să se garanteze liberul acces la justiție şi rezonabilitatea termenului în care cauzele trebuie să fie judecate.

În ceea ce privește judecarea recursului, prin modificările aduse prin Legea nr. 76/2012, s-a consacrat regula conform căreia, **în cazul casării, instanța de recurs rejudecă fondul cauzei, cu excepția cazului în care o parte nu a fost legal citată atât la termenul de administrare a probelor, cât şi la cel de dezbatere a fondului, iar casarea se poate dispune o singură dată**[1]. Aceste norme conturează un regim juridic al celerității, care devine, dintr-un principiu general, o procedură concretă de judecare a căii de atac a recursului, eliminând riscul, care s-a întâmplat în trecut, ca un litigiu de contencios administrativ să parcurgă două-trei cicluri jurisdicționale şi să dureze cinci sau chiar zece ani în unele cazuri.

Secțiunea a VI-a

Contencios administrativ subiectiv versus contencios administrativ obiectiv

Unul dintre elementele de noutate pregnante pe care le aduce noua lege a contenciosului administrativ este reprezentat de faptul că aceasta consfințește nu numai cadrul general pentru exercițiul **contenciosului administrativ subiectiv**, sau, ceea ce am putea denumi *legalitatea subiectivă,* ci deopotrivă pentru **contenciosul administrativ obiectiv**, destinat a apăra *legalitatea obiectivă*[2].

Legea cuprinde în conținutul său ceea ce doctrina[3] a recunoscut în mod constant, respectiv cele două forme ale contenciosului administrativ, **contenciosul subiectiv** şi **contenciosul obiectiv.** Această clasificare a contenciosului direct rezultă din distincția pe care Legea nr. 554/2004 o face între acțiunea în anulare pentru apărarea unor drepturi subiective şi acțiunea în anulare pentru apărarea unor interese publice[4].

---

[1] Dispoziția privind posibilitatea de a casa o singură dată soluția instanței de fond exista şi înainte, însă nu era instituită regula conform căreia, judecătorul recursului, casând hotărârea, rejudecă fondul, cu o singură excepție.

[2] N. Scutea, M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare,* în RDP nr. 1/2006, p. 63.

[3] E. Popa, *op. cit.,* pp. 255-262.

[4] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 111.

Legea nr. 554/2004 nu utilizează conceptul de *contencios obiectiv*, însă regăsim în art. 3 reglementată *tutela administrativă*, care, cum apreciază Curtea Constituțională[1], reprezintă, alături de contenciosul administrativ, *două instituții tradiționale ale dreptului administrativ*. Aceasta o definește, în decizia precitată, ca reprezentând *„dreptul de control al Guvernului sau al altei autorități a administrației statului asupra actelor autorităților locale alese, ce funcționează în virtutea principiului autonomiei locale"*. Definiția vizează tutela administrativă în viziunea clasică, asimilată cu acțiunea prefectului. Legea nr. 554/2004 îi conferă o accepțiune mai largă, care cuprinde, alături de acțiunea prefectului și pe cea a Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici împotriva actelor administrative care încalcă legislația privind funcționarii publici, indiferent de organul central sau local de la care emană actul pe care această instituție îl constată, în cadrul acțiunilor proprii de control, ca fiind contrar acestei legislații.

În ceea ce privește acțiunea prefectului, Curtea Constituțională a susținut în mod constant[2] că *„Într-un stat de drept, este de neconceput ca un act ilegal al unei autorități locale să nu poată fi atacat în fața instanței judecătorești de către prefect, ca reprezentant al Guvernului, având în vedere misiunea fundamentală a Guvernului de a asigura executarea legilor"*.

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată în temeiul art. 519 C. pr. civ., cu dezlegarea următoarei chestiuni de drept: *„Dacă dispozițiile art. 3 din Legea contenciosului administrativ (...), coroborate cu dispozițiile art. 63 alin. (5) lit. e) și art. 115 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (...) și cu dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, (...)* ***se interpretează în sensul că prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ toate actele administrației publice locale pe care le consideră nelegale sau doar actele administrației publice locale pe care le consideră nelegale care se încadrează în sfera celor prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004,*** *respectiv* ***doar actele administrative"***[3]. Speța a fost generată într-un litigiu în care **prefectul județului Giurgiu a atacat în fața instanței de contencios administrativ o dispoziție emisă de primarul municipiului Giurgiu,** prin care **se aplicase sancțiunea disciplinară a avertismentului unui salariat din primărie.** Instanța Supremă, prin raportare la dispozițiile legale anterior citate, a decis în sensul că *„(...)* ***prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca*** *în fața instanței de contencios administrativ* ***actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*** *(...)"*.

Pentru a se pronunța astfel, Înalta Curte s-a raportat la jurisprudența relevantă a Curții Constituționale pe care am menționat-o deja, căreia i se adaugă Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008[4], prin care aceasta a statuat că *„În situația în care un act al unei autorități publice este un act administrativ – așa cum acesta este definit la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, el va putea fi atacat în fața instanței de*

---

[1] În Decizia nr. 137 din 7 decembrie 1994, publicată în M. Of. nr. 23 din 2 februarie 1995.

[2] A se vedea, pe lângă Decizia anterior citată și Deciziile C.C.R. **nr. 74 din 27 iulie 1995**, publicată în M. Of. nr. 211 din 15 septembrie 1995 și **nr. 314 din 14 iunie 2005**, publicată în M. Of. nr. 694 din 2 august 2005.

[3] Decizia nr. 11 din 11 mai 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, pronunțată în Dosarul nr. 447/1/2015, publicată în M. Of. nr. 501 din 8 iunie 2015.

[4] Publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.

contencios administrativ de către prefect, în situația în care consideră actul ilegal; în ***caz contrar, dacă actul este unul de drept civil, drept comercial sau drept al muncii, acesta nu va putea fi cenzurat în instanță pe calea contenciosului administrativ, ci doar în fața instanțelor cu competențe în aceste materii*** (subl. ns.)". Raportându-ne la speța care a generat decizia Înaltei Curți, **în contextul în care prefectul a atacat o dispoziție prin care primarul sancționase disciplinar, un salariat, calea de atac împotriva dispoziției respective este şi rămâne contestația prevăzută de legislația muncii.**

Ne îngăduim să facem o corecție asupra considerentelor celor două Curți, care au calificat dispoziția primarului ca fiind *act de drept al muncii.* În opinia noastră, în mod riguros juridic, dispoziția în discuție a primarului este, ca natură juridică, **un act administrativ care produce efecte juridice în planul dreptului muncii.** Într-o accepțiune extinsă, ea poate fi considerată şi un *act de drept al muncii.*

În baza jurisprudenței consacrate de Curtea Constituțională prezentată de noi, Instanța Supremă şi-a argumentat soluția şi prin aceea că *„(...) toate celelalte acte ale autorităților administrației publice locale (cum sunt, de exemplu, cele aferente unor raporturi juridice civile ori de muncă) încheiate în cadrul unor raporturi juridice aparținând altor ramuri de drept excedează dreptului şi contenciosului administrativ"*[1].

Criteriul de distincție între cele două forme de contencios priveşte **caracterul dreptului care este valorificat prin acțiunea promovată**[2].

Astfel, vom avea **contencios administrativ subiectiv** atunci când **reclamantul, prin acțiunea introdusă, solicită instanței judecătoreşti să soluționeze o problemă referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim personal, în sensul de a cerceta dacă un act administrativ tipic sau asimilat a adus atingere unei situații juridice subiective.** El este declanşat la sesizarea persoanei vătămate, iar în cadrul lui judecătorul este învestit să constate existența şi întinderea unor drepturi subiective al căror titular este persoana respectivă, vătămată de administrație prin emiterea actului administrativ nelegal sau refuzul de a emite un act administrativ solicitat[3].

Valorificând constantele doctrinei franceze în materie, un autor defineşte **contenciosul subiectiv** ca reprezentând *„acea formă judecătorească de control care reuneşte acele acțiuni care, fiind fondate pe un drept „subiectiv" tind la restabilirea unei situații personale pierdute din vedere/vătămate de autoritățile administrative"*[4].

Prin intermediul lui se apără un *drept particular,* pe când pe calea contenciosului obiectiv se apără dreptul în general, ordinea de drept.

Contenciosul administrativ obiectiv are ca semnificație faptul că prin **acțiunea cu care l-a învestit pe judecător, reclamantul urmăreşte să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor drepturi care reprezintă conținutul unei situații juridice cu caracter general şi impersonal**[5] **şi dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală.**

După cum se recunoştea încă din perioada interbelică, contenciosul obiectiv nu se întemeiază pe o vătămare a drepturilor subiective, care conferă drept la acțiune numai titularului unui drept, ci este întemeiat pe interese. În contenciosul obiectiv se

---

[1] Decizia Î.C.C.J. nr. 11/2015.

[2] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12ème éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 187.

[3] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, pp. 105-106.

[4] R. Nănescu, *Interesul în litigiile de contencios administrativ. Dihotomia „interes legitim privat-interes legitim public". Distincția „interes public-interes general",* în Curierul judiciar nr. 9/2016, p. 467.

[5] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 608-609.

cercetează *în abstract o chestiune de legalitate, de drept obiectiv, a cărei caracteristică de bază este generalitatea şi impersonalitatea*[1]. În cadrul lui, judecătorul este învestit şi competent să cerceteze conformitatea actului cu dreptul obiectiv, cu legea, fără să fie preocupat dacă reclamantul a suferit sau nu o vătămare a drepturilor sale subiective[2] şi prin intermediul său se tinde *„la restabilirea legalităţii generale sau obiective"*[3]. Sau, în exprimarea doctrinei franceze citată de autor, *„un procès fait à la personne morale administrative, de partie à partie"*, spre deosebire de contenciosul subiectiv care este *„un procès fait à l'acte"*.

Ne vom afla, astfel, în prezenţa unui contencios subiectiv, atunci când reclamantul solicită instanţei să anuleze o autorizaţie de construcţie care aduce atingere unui drept de proprietate sau altui drept fundamental al său. O acţiune în contencios obiectiv exercită prefectul în temeiul art. 123 alin. (5) din Constituţie şi art. 1 alin. (8) şi art. 3 din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007.

În jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti şi a Curţii Constituţionale s-a pus problema dacă **norma constituţională şi legală care îi conferă dreptul prefectului de a ataca actele considerate ilegale ale consiliului local, judeţean sau al primarului acoperă toate actele, tipice sau asimilate, care emană de la acestea.** După cum rezultă din prezentarea Deciziei Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 11/2015, aceasta a statuat în sensul că **dreptul prefectului se limitează doar la actele administrative în înţelesul art. 2 alin. (1) lit. c), cu excluderea, astfel, a actelor care produc efecte în planul dreptului civil sau al dreptului muncii.**

Într-o altă decizie, dată tot în temeiul art. 519 C. pr. civ., completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, respectiv Decizia nr. 26 din 10 octombrie 2016[4], Î.C.C.J. s-a aflat în situaţia de a se pronunţa *„dacă dispoziţiile art. 3 (...) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (...) se interpretează în sensul că prefectul poate ataca în faţa instanţelor de contencios administrativ refuzul (asimilat unui act administrativ) (...) consiliului local de a pune pe ordinea de zi a şedinţei şi de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuţiilor reglementate de dispoziţiile art. 19 alin. (1) lit. c) şi e) din Legea nr. 340/2004 (...)"*.

Prin Decizia nr. 26/2016, Î.C.C.J. a apreciat că respectivele dispoziţii *„(...) se interpretează în sensul că* ***prefectul nu poate ataca în faţa instanţelor de contencios administrativ refuzul*** *[asimilat unui act administrativ potrivit dispoziţiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]* ***consiliului local de a pune pe ordinea de zi a şedinţei şi de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen,*** *refuz exprimat la cererea prefectului (...)* (subl. ns.)"[5].

Pentru a se pronunţa astfel, Înalta Curte a reţinut faptul că *„În cadrul controlului de tutelă administrativă (...) prefectul are dreptul de a cere instanţei de contencios*

---

[1] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.*, p. 225.

[2] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 106.

[3] R. Nănescu, *Interesul în litigiile de contencios administrativ. Dihotomia „interes legitim privat-interes legitim public". Distincţia „interes public-interes general", art. cit.*, p. 467.

[4] Publicată în M. Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016.

[5] Pentru pronunţarea acestei decizii a fost luat în consideraţie şi punctul de vedere exprimat de „specialiştii din cadrul Facultăţii de Drept a Universităţii Bucureşti", respectiv colegii Dana Apostol Tofan, subsemnata, Alexandru Sorin Ciobanu şi Bogdan Dima, despre care se face referire în par. 17 al deciziei sus-menţionate.

administrativ anularea unui act al consiliului județean, al consiliului local sau al primarului, în limitele textului de lege precizat, prefectul nu are posibilitatea de a promova o acțiune în justiție pentru a obține obligarea unei autorități publice locale să îndeplinească atribuțiile sale legale"[1].

De aici concluzia Instanței Supreme că *„în cadrul controlului de tutelă administrativă nu pot fi cenzurate decât actele administrative tipice".*

Pentru a fundamenta o asemenea soluție, Înalta Curte a invocat şi prevederile art. 115 din Legea nr. 215/2001, potrivit cărora doar hotărârile consiliului local, județean şi dispozițiile primarului se comunică prefectului pentru a exercita calea de atac împotriva lor, în baza atribuțiilor de „tutelă administrativă", dacă le consideră nelegale.

În concluzie, **controlul de tutelă al prefectului,** ca modalitate de concretizare a contenciosului obiectiv, **vizează exclusiv actele administrative tipice ale autorităților administrației publice locale, nu şi pe cele asimilate (refuzul nejustificat de a soluționa o cerere) sau actele acestor autorități publice care produc efecte juridice în planul dreptului civil, al dreptului muncii sau al altor ramuri de drept.**

Interesul distincției între contenciosul subiectiv şi cel obiectiv rezidă, în principal, în următoarele aspecte:

a) prin intermediul lui se apără o stare de legalitate, ceea ce conferă **contenciosului obiectiv o largă deschidere**, în timp ce contenciosul subiectiv are ca obiect apărarea unui interes personal al reclamantului, însemnând că numai el poate să învestească instanța cu un litigiu cu acest caracter sau alt subiect prevăzut de lege (de ex., Avocatul Poporului);

b) din punctul de vedere al **efectelor judecății,** deosebirea constă în faptul că în cazul **contenciosului obiectiv, ele vizează o sferă mai largă de subiecte de drept.** Astfel, doctrina franceză susține, în mod consecvent, că hotărârile pronunțate în exercitarea contenciosului obiectiv **au autoritatea de lucru judecat absolută**[2]; anularea unui act administrativ de judecător pentru exces de putere are efect juridic *erga omnes,* considerându-se că actul respectiv nu a făcut niciodată parte din ordinea juridică[3]. În schimb, în contenciosul subiectiv, autoritatea de lucru judecat este relativă, în sensul că vizează numai părțile în proces.

Discuția este relativ valabilă şi pentru sistemul românesc. Spunem „relativ", deoarece în situația în care actul atacat este un act administrativ normativ, hotărârile judecătoreşti definitive pronunțate sunt **general obligatorii** şi au putere numai pentru viitor, ele publicându-se în Monitorul Oficial sau în monitoarele oficiale ale județelor sau municipiului Bucureşti, la cererea instanței de executare sau a reclamantului.

Referindu-se la distincția dintre cele două tipuri de contencios, profesorul Tudor Drăganu afirmă că **prin contenciosul administrativ subiectiv se tinde să se asigure respectarea unor drepturi recunoscute de lege unor persoane fizice sau juridice, pe când contenciosul obiectiv urmăreşte să apere stricta respectare a legalității, abstracție făcând situația juridică a părții vătămate prin actul administrativ ilegal.** Altfel spus, **contenciosul subiectiv pune în cauză interese individuale, pe când contenciosul obiectiv urmăreşte apărarea ordinii de drept**[4]. Pe calea contenciosului

---

[1] Decizia Î.C.C.J. nr. 26/2016, par. 41.

[2] *Ibidem,* p. 107.

[3] D.A. Tofan, *Puterea discreționară şi excesul de putere al autorităților publice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 165.

[4] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 141.

obiectiv se apără, astfel, interese legitime cu caracter public, ceea ce conferă, cum arătam, anterior, o deschidere mult mai mare a valorilor pe care le apără.

În literatura franceză, prin **contenciosul obiectiv sau de legalitate** se înțelege acel tip de contencios care urmărește verificarea conformității unui act cu regula de drept, în sens larg, iar prin **contenciosul subiectiv** se înțelege acel tip de contencios care privește drepturile ce reclamanții pretind a le fi recunoscute, în materie contractuală, de exemplu, sau cele vizând recuperarea unor prejudicii[1]. Precizăm însă că, în ceea ce privește departajarea între cele două tipuri de contencios, în dreptul francez s-au impus întotdeauna anumite nuanțe de interpretare, o departajare categorică s-a considerat că este dificil de realizat[2].

Actuala reglementare consacră forme ale contenciosului obiectiv. Este vorba despre acțiunile introduse de prefect, de Avocatul Poporului, de Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, de Ministerul Public sau de o altă autoritate publică, în condițiile legii. Precizăm însă că Avocatul Poporului, Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și Ministerul Public ne apar într-o dublă calitate: *„atât de titulari ai acțiunilor în **contenciosul subiectiv** – în numele cetățeanului vătămat (Avocatul Poporului), în numele persoanei fizice sau juridice de drept privat (Ministerul Public), în numele funcționarului public (Agenția Națională a Funcționarilor Publici) –, cât și ca titulari ai unor acțiuni introduse pentru apărarea unui interes legitim public, care fac obiectul unor cereri în **contenciosul obiectiv,** acțiuni de ordine publică, la care nu se mai poate renunța, după cum precizează art. 28 alin. (3)[3] din legea comentată"*[4].

Constatăm că **nu se poate pune semnul egalității între contenciosul obiectiv și acțiunile promovate de aceste autorități publice.** Ele ne apar atât ca **promotoare ale contenciosului obiectiv,** caz în care **acțiunile formulate nu mai pot fi retrase,** cât și ca **promotoare ale contenciosului subiectiv,** situație în care acțiunile respective pot să înceteze prin neînsușire sau retragere de către cel vătămat.

Secțiunea a VII-a

Condițiile de admisibilitate a unei acțiuni în contencios administrativ

§1. Determinarea sferei

Atât vechiul art. 48 alin. (2), cât și actualul art. 52 alin. (2) trimiteau și trimit la o **lege organică,** prin care să se stabilească atât **condițiile,** cât și **limitele** dreptului consacrat de alin. (1) al celor două texte.

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 16ème, ed. 1996, Paris, Dalloz, p. 187.

[2] O. Puie, *Contenciosul administrativ,* vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 128.

[3] Art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevede că *„Acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes legitim public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat".*

[4] A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi –, op. cit.,* 2008, p. 27.

În Decizia nr. 137 din 7 decembrie 1994[1], Curtea Constituțională precizează că, deşi după intrarea în vigoare a Constituției în 8 decembrie 1991 nu a fost adoptată o nouă lege a contenciosului administrativ, cu toate acestea Legea preconstituțională nr. 29/1990, rămasă în vigoare până la înlocuirea ei de Legea nr. 554/2004, conținea dispoziții care cuprindeau cele două materii la care trimitea textul constituțional. O diferență între cele două legi organice exista totuşi, şi ea nu poate fi neglijată. Legea nr. 29/1990, fiind anterioară Constituției, conținea, cum am mai menționat deja, prevederi contrare acesteia, ceea ce a impus acel fenomen de *constituționalizare a contenciosului administrativ,* care, în esență semnifica **punerea în acord a regimului legal al contenciosului administrativ cu cel consacrat de Constituție.**

În ceea ce priveşte Legea nr. 554/2004, în vigoare în prezent, cu toate modificările şi completările pe care le-am prezentat la începutul acestui capitol, din conținutul ei rezultă **condițiile speciale de admisibilitate** pe care le consacră reglementarea-cadru şi care vor constitui obiect de analiză al prezentei lucrări. Lor li se adaugă **condițiile generale de admisibilitate a unei acțiuni în justiție,** care sunt consacrate de prevederile Codului de procedură civilă, care se studiază la ramura dreptului procesual civil şi pe care noi le menționăm doar în măsura în care se impune acest lucru pentru problematica instituției contenciosului administrativ.

Legea nr. 554/2004 consacră următoarele condiții specifice de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ:

1) condiția ca actul atacat să fie *act administrativ, în formă tipică sau asimilată;*

2) condiția ca actul atacat *să emane de la o autoritate publică;*

3) condiția ca actul atacat să vatăme *un drept recunoscut de lege sau un interes legitim;*

4) condiția *îndeplinirii procedurii administrative prealabile sub forma recursului grațios şi (sau) a recursului administrativ ierarhic;*

5) condiția *termenului, legea instituind termene de exercitare atât a plângerii prealabile, cât şi a acțiunii,* pentru actul atacat cu caracter individual.

Analizând conținutul acestor cinci condiții, apreciem că ele pot fi grupate în **două mari categorii de condiții,** respectiv **condiții cu privire la actul atacat,** în care se încadrează primele trei şi **condiții cu privire la procedura de urmat**, în care se încadrează **ultimele două.**

§2. Condițiile de admisibilitate referitoare la actul atacat

1. Prima dintre acestea este **condiția ca actul atacat să fie act administrativ, în formă tipică sau asimilată.**

Ea este exprimată de alți autori prin formule sensibil apropiate, cum ar fi *condiția ca actul atacat să fie act administrativ*[2], *condiția ca actul atacat să fie act administrativ conform Legii nr. 554/2004*[3] sau cea utilizată într-o excelentă monografie a regretatului profesor Tudor Drăganu, sub forma *„condiția ca actul atacat să fie un act administrativ emis de o autoritate publică sau un fapt material asimilat de lege unui asemenea act"*[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 23 din 2 februarie 1995.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 151;

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, p. 523.

[4] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* 2003, p. 117.

Constatăm că se face referire nu la acte administrative asimilate, ci la fapte asimilate de lege unui act administrativ, soluție legitimă, de altfel, dacă avem în vedere că, riguros juridic, este vorba despre un fapt asimilat de legiuitor, prin efectele sale, unui act, și nu invers.

În art. 2 alin. (1) lit. c) și c[1]) din Legea contenciosului administrativ, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 262/2007 și Legea nr. 212/2018, se dă o definiție extensivă actului administrativ[1], în sensul că acesta evocă *actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, **în regim de putere publică**, în vederea executării ori a organizării executării legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; **prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative*** (subl. ns.)[2].

Definiția consacrată de Legea nr. 554/2004 a fost îmbogățită prin Legea nr. 262/2007, care a adus două modificări. Prima dintre ele face precizarea că actul care emana de la autoritatea publică trebuie să fie emis **în regim de putere publică** pentru a fi atacabil în fața instanței de contencios administrativ, iar cea de-a doua reprezintă o completare a legii în ceea ce privește asimilarea contractelor administrative cu actele administrative. Astfel, textul actual recunoaște **posibilitatea ca legea specială să prevadă și alte categorii de contracte administrative.**

Inițial, legea a utilizat formula *alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ.* Prin Legea nr. 212/2018, a fost eliminată partea finală a formulei, care cuprindea *supuse competenței instanțelor de contencios administrativ.* Explicația constă în faptul că, așa cum am menționat deja, prin modificările aduse prin această lege, **doar litigiile care privesc fazele premergătoare încheierii și cele care vizează celelalte aspecte legate de încheierea contractului administrativ**, inclusiv **cele referitoare la anularea lui, au rămas în competența contenciosului administrativ,** în vreme ce, **cele referitoare la executarea contractului administrativ intră în competența instanțelor de drept comun.**

Precizăm că un contract administrativ poate face obiect doar al controlului direct de legalitate, nu și al celui indirect, pe calea excepției de nelegalitate, legea prevăzând în mod expres că pe această cale pot fi contestate numai actele administrative unilaterale [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004][3].

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații,* Ed. Roata, București, 2004, p. 283.

[2] Actul administrativ este definit în art. 2, alin. (1), lit. c) din Legea nr. 554/2004, în forma existentă până la adoptarea Legii nr. 212/2018, astfel: *act administrativ – actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;*

[3] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 116.

În ceea ce priveşte „asimilarea" contractului administrativ cu actul administrativ unilateral, în doctrină[1] s-a atras atenţia asupra faptului că *„Fără îndoială, nu se poate pune semnul egalităţii, ca regim juridic şi caracteristici, între un act unilateral de autoritate (actul administrativ propriu-zis) şi un contract, fie el şi administrativ".* Este evidentă deosebirea dintre ele. Esenţa acesteia constă chiar în **caracterul unilateral al voinţei juridice,** în primul caz, şi cel **bi sau multilateral,** în cel de-al doilea. De aceea, achiesăm la opinia autorului, în sensul că *„(...) soluţia legiuitorului reprezintă un simplu compromis, în sensul că asimilarea se referă doar la aplicarea şi în cazul contractului administrativ, pe linii mari, a aceluiaşi regim de soluţionare a litigiilor, ca şi în cazul actului administrativ unilateral"*[2]. De altfel, o asemenea concluzie este susţinută şi de lege, cum subliniază autorul citat, în sensul că textul art. 2 alin. (1) lit. c) precizează că asimilarea se realizează *„în sensul prezentei legi".*

Acelaşi articol 2, prin alin. (2), *asimilează actelor administrative unilaterale şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termen legal* – tăcerea administrativă şi tardivitatea[3].

Din definiţia dată de lege actului administrativ rezultă faptul că spre deosebire de Legea nr. 1/1967, care *nu îngăduia controlul judecătoresc asupra actelor administrative cu caracter normativ*, actuala reglementare *recunoaşte expres o asemenea posibilitate.*

Problema recunoaşterii posibilităţii atacării actelor administrative normative în contenciosul administrativ a fost invocată atât în doctrină[4], cât şi în jurisprudenţa instanţelor de contencios administrativ sau a Curţii Constituţionale. Astfel, în Decizia nr. 37/1993[5], Curtea Constituţională a reţinut că atât actele administrative normative, cât şi cele individuale ale Guvernului, ministerelor şi celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale sau locale sunt controlate de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ[6]. În ceea ce ne priveşte, am fost preocupaţi nu doar de necesitatea consacrării exprese a unei asemenea posibilităţi, ci şi de regimul efectelor unei hotărâri judecătoreşti prin care se anulează, în tot sau în parte, un act administrativ cu caracter normativ. În acest sens, într-un studiu publicat în anul 2000 împreună cu colega Rozalia Lazăr, ne-am exprimat în sensul că aceste hotărâri trebuie să producă efecte juridice *erga omnes,* ca şi actele administrative pe care le vizează[7].

Pornind de la faptul că vechea lege nu conţinea reglementări exprese privind actele administrative normative, dacă ele pot sau nu să fie atacate şi dacă da, cu ce

---

[1] A.-S. Ciobanu, *Aspecte controversate privind soluţionarea litigiilor având ca obiect contracte administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Administraţia publică – între misiuni şi constrângeri bugetare. Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014, p. 285.

[2] A.-S. Ciobanu, *Aspecte controversate privind soluţionarea litigiilor având ca obiect contracte administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Administraţia publică – între misiuni şi constrângeri bugetare. Dimensiuni juridice şi manageriale, op. cit.,* pp. 285-286.

[3] Pentru o analiză asupra formelor de manifestare a refuzului rezolvării cererii şi a tardivităţii, ca modalităţi de exprimare a pasivităţii administraţiei, v. D. Vesmaş, N. Scutea, *Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural,* în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44.

[4] V. Vedinaş, *Unele consideraţii teoretice şi implicaţii practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005, p. 19.

[5] Publicată în M. Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993.

[6] C. Petronela, *Reflectarea dispoziţiilor constituţionale privind instituţia contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală,* în RDP nr. 2/2006, p. 13.

[7] V. Vedinaş, R.A. Lazăr, *Controlul de constituţionalitate al actelor administrative,* în Revista Juridica nr. 8/2000, pp. 300-303.

consecințe, în doctrină s-a pus problema ***efectelor unei sentințe judecătorești prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ,*** *dacă această sentință judecătorească produce efecte juridice* ***inter partes litigantes,*** *ca oricare altă sentință judecătorească ori produce efecte juridice* ***erga omnes.***

În acord şi cu alți autori, am considerat întotdeauna că răspunsul trebuie să aibă în vedere a doua variantă, şi anume faptul că **o sentință judecătorească prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice față de toate subiectele de drept**[1], iar alături de alți colegi care s-au implicat în elaborarea proiectului Legii nr. 554/2004, am propus recunoaşterea legală a unei asemenea posibilități. Corelativ, am considerat că se impune crearea cadrului legal *prin care aceste sentințe judecătoreşti să fie aduse la cunoştință, putându-se lua în considerație soluția* ***publicării lor în Monitorul Oficial, pentru sentințele judecătoreşti care vizează acte administrative emise de autorități ale administrației centrale sau în Monitoarele Oficiale existente la nivel județean, pentru cele care vizează acte cu caracter normativ emise de organe ale administrației publice de la nivelul unităților administrativ-teritoriale.***

Există şi autori care contestă posibilitatea ca actele administrative normative să fie atacate pe cale contenciosului administrativ, soluție care ar fi neconstituțională, contrară art. 52 din Constituție corelat cu art. 21 alin. (1), care fac referire la *persoana vătămată într-un drept* ***al său*** *sau într-un interes tot* ***al său***[2]. Argumentele sunt legitime în măsura în care ne raportăm exclusiv la cele două texte constituționale, ignorând art. 126 alin. (6) care, într-o formulare generală şi generică, garantează **controlul de legalitate al actelor administrative ale autorităților publice.** În opinia noastră, analiza regimului juridic al contenciosului administrativ de la acest text trebuie să înceapă, el reprezintă pilonul constituțional al contenciosului administrativ.

Soluția publicării s-a impus prin art. 23 din Legea nr. 554/2004 intitulat chiar *„obligația publicării".* Potrivit textului sus-menționat, publicarea se face **la solicitarea instanțelor, după motivare şi este scutită de plata taxelor de publicare.**

Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 914 din 23 iunie 2009[3], că art. 23 *„(...) consacră, la nivelul legii organice, efectele* erga omnes *ale hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat, în tot sau în parte, un act administrativ cu caracter normativ. Opozabilitatea acestui tip de hotărâri față de toți subiecții de drept este asigurată, în mod concret, prin publicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârilor judecătoreşti referitoare la actele administrative normative emise de Guvern şi de celelalte organe centrale ale administrației publice, respectiv în monitoarele oficiale ale județelor a acelor hotărâri privitoare la anularea unor acte ale administrației publice locale (...)".*

Curtea Constituțională, prin aceeaşi decizie, a desluşit şi aspectul oportunității acestei operațiuni juridice. *„Utilitatea acestei publicări este incontestabilă, ținând cont de faptul că, prin natura lor, actele administrative cu caracter normativ se adresează unui număr nedeterminat de subiecte de drept".*

Cu privire la art. 23 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte de Casație şi Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a pronunțat prin Decizia nr. 10

---

[1] D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară şi excesul de putere al autorităților publice, op. cit.,* p. 166.

[2] T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, p. 57.

[3] Publicată în M. Of. nr. 544 din 5 august 2009.

din 11 mai 2015[1], Dosarul nr. 427/2015. Problema de drept cu privire la care urma să se dea o rezolvare de principiu a fost următoarea: *„Dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 se interpretează în sensul în care hotărârea judecătorească prin care s-a anulat un act administrativ cu caracter normativ produce efecte numai în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, ulterior hotărârii de anulare sau şi celor care, deşi anterior emise, la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de anulare erau contestate în cauze în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătoreşti"?*

Prin Decizia nr. 10/2015, soluționând problema de drept anterior precizată, Înalta Curte a statuat, într-o formulare sensibil apropiată de cea a problemei de drept supusă dezlegării, că *„Dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte şi în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătoreşti de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătoreşti".*

Pentru a se pronunța astfel, Înalta Curte a avut în vedere că hotărârea judecătorească pronunțată în baza art. 23 din Legea nr. 554/2004 are **două trăsături**. Mai întâi, ea produce efecte *erga omnes față de toate subiectele de drept* şi, în al doilea rând, faptul că *au putere numai pentru viitor,* sintagmă prin care trebuie să înțelegem faptul că ea *„(...) nu produce efecte fireşti retroactive, ci doar* ex nunc, *pentru viitor, începând cu momentul aducerii sale la cunoştință, prin publicarea în Monitorul Oficial (...), iar pentru autoritatea emitentă, începând de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare (...)".* Altfel spus, Instanța Supremă statuează că **trebuie să diferențiem între momentul producerii de efecte juridice ale hotărârilor cărora li se aplică art. 23 din Legea nr. 554/2004** față de **alte subiecte de drept,** care este **momentul publicării,** şi față de **autoritatea publică parte în proces,** care este **momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare".**

Această problemă s-a pus şi într-o altă cauză, iar Înalta Curte de Casație şi Justiție s-a pronunțat[2] în sensul că ***„fiind parte în procesul în care a fost pronunțată hotărârea judecătorească, prin care a fost anulat un act administrativ normativ, autoritatea emitentă nu se poate prevala de nepublicarea hotărârii în Monitorul Oficial, ca un argument în justificarea refuzului de rezolvare a unei cereri (...)".***

Ulterior acestei decizii, Înalta Curte de Casație şi Justiție a mai fost sesizată cu o cerere privind dezlegarea unei chestiuni de drept care viza art. 23 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[3], care a fost **respinsă ca inadmisibilă** prin Decizia nr. 4 din 29 februarie 2016[4]. Soluția de respingere a avut în vedere faptul

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 458 din 25 iunie 2015.

[2] Prin Decizia Î.C.C.J. (S.C.A.F.) nr. 3973 din 7 noiembrie 2008 invocată în Decizia nr. 10/2015, par. 6.

[3] Problema de drept invocată în această cauză a fost următoarea: *„Art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, (...) se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească prin care s-a anulat un act administrativ normativ produce efecte doar în cazul actelor administrative individuale contestate în litigiile pendinte, în care s-a invocat motivul de nelegalitate reținut în hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ normativ, sau şi în litigiile în care un asemenea motiv nu a fost invocat – în contestația reglementată de art. 205 şi următoarele din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, aprobată prin Legea nr. 174/2004, republicată, (...) în cererea de chemare în judecată şi în cererea de recurs, ci doar oral sau prin note de şedință, în cursul judecării recursului"?*

[4] Pronunțată în dosarul nr. 4216/1/2015, publicată în M. Of. nr. 226 din 28 martie 2016.

că atât Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 914/2009, cât și Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 10/2015, anterior menționată. Dat fiind faptul că jurisprudența celor două Curți are caracter obligatoriu, considerentele evocate în cele două decizii sunt valabile și pentru chestiunea de drept dedusă dezlegării. Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia Plenului nr. 1/1995, dar și prin jurisprudența sa ulterioară[1], că *„puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta".*

În aceste condiții, Instanța Supremă a constatat că *„sesizarea nu este admisibilă în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, nefiind îndeplinite condițiile privind existența și caracterul de noutate a chestiunii de drept[2] și nepronunțarea anterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție asupra chestiunii de drept ce face obiectul sesizării".*

Dispoziții privind obiectul acțiunii în contencios administrativ regăsim în art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[3]. Acest text a făcut obiectul controlului de constituționalitate al Curții Constituționale, care s-a pronunțat prin Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014[4] admițând excepția[5] și a constatat că *„dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâia din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii «condiției» înaltei competențe profesionale".*

Excepția a fost ridicată de Președintele României, într-un dosar având ca obiect anularea decretului Președintelui de numire în funcție a unui judecător la Curtea Constituțională[6], acțiunea fiind promovată de Asociația Magistraților din România, pe motivul că acesta *nu întrunea condiția înaltei competențe profesionale.*

Pentru a se pronunța astfel, Curtea Constituțională a avut în vedere jurisprudența sa anterioară, reprezentată de Decizia nr. 251 din 30 aprilie 2014[7], care a avut ca obiect Hotărârea Parlamentului României nr. 14/2014 privind numirea președintelui și a unui membru neexecutiv al Autorității de Supraveghere Fiscală, prin care a statuat că aprecierea privind experiența profesională a persoanelor numite în respectiva

---

[1] Exemplu Decizia nr. 1415 din 4 noiembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009; Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în M. Of. nr. 291 din 4 mai 2010; Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, publicată în M. Of. nr. 294 din 5 mai 2010; Decizia nr. 1615 din 20 decembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 99 din 8 februarie 2012; Decizia nr. 463/2014, publicată în M. Of. nr. 704 din 25 septembrie 2014.

[2] Instanța Supremă a avut în vedere jurisprudența sa anterioară și a Curții Constituționale, iar textul legal supus dezlegării este *„clar și complet" și el „conține o normă imperativă de ordine publică, a cărei aplicare generală și imediată nu poate fi tăgăduită".*

[3] Art. 8 alin. (1) a fost modificat prin pct. 10 al art. I din Legea nr. 262/2007 și are următorul conținut: *„(1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim".*

[4] Publicată în M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014.

[5] Excepția a fost ridicată de Președintele României și Administrația Prezidențială în Dosarul nr. 7652/2/2013 al C.A. București (SCAF).

[6] Este vorba despre Decretul Președintelui României nr. 326/2013, prin care a fost numit judecător la Curtea Constituțională pentru un mandat de 9 ani domnul Daniel Marius Morar.

[7] Publicată în M. Of nr. 376 din 21 mai 2014.

funcție *„reprezintă o evaluare şi o apreciere ce revin exclusiv Parlamentului, în calitate de autoritate ce realizează numirea membrilor Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, şi nicidecum instanței de contencios constituțional (...)"*. Într-un sens similar s-a pronunțat Curtea Constituțională şi prin Decizia nr. 389 din 2 iulie 2014[1], care a avut un obiect similar. Raportându-se la considerentele deja exprimate, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 459/2014, că *„instanțele judecătoreşti nu pot analiza şi cenzura opțiunea Preşedintelui României prin cercetarea motivelor pentru care acesta dispune de prerogativa sa de a numi un judecător la Curtea Constituțională cu privire la o persoană apreciată a întruni cerința înaltei competențe profesionale, în condițiile stabilite de Constituția României, ci doar să decidă în legătură cu îndeplinirea condițiilor obiective prevăzute de lege"*[2].

În ceea ce priveşte posibilitatea de a se ataca în contenciosul administrativ, pe lângă actele unilaterale, şi cele bilaterale, în doctrina franceză se apreciază că actul unilateral, sub forma deciziei executorii, constituie modalitatea principală de acțiune a administrației[3]. În aceeaşi concepție care se găseşte reflectată şi în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ, analizat ca mijloc juridic de acțiune a administrației, are în vedere: **actul administrativ unilateral,** prin care se reglementează situația persoanelor străine emiterii sale, cărora le impune drepturi şi obligații; în schimb **contractul** are ca obiect de reglementare relațiile reciproce ale autorilor săi, cărora le determină drepturi şi obligații pe baza unui acord de voință[4].

În sistemul german, unde există o Lege asupra Procedurii administrative necontencioase, regăsim şi o **definiție** dată de legiuitor actului administrativ, în sensul că acesta reprezintă *orice prescripție, decizie sau orice altă măsură de putere publică, luată de către o autoritate administrativă, pentru a reglementa un caz special în domeniul dreptului public şi destinată să producă în mod direct efecte de drept în exteriorul administrației.* Alături de aceasta, o **prescripție colectivă** este *un act administrativ care se adresează unui cerc de persoane determinat sau determinabil, în funcție de criterii generale, sau care se referă la natura de drept public a unui bun sau la utilizarea sa de către colectivitate.* Ca o notă dominantă, doctrina germană a remarcat că actul administrativ reprezintă cea mai energică dintre formele de acțiune ale administrației şi că, în afara cazului inexistenței, regimul său contencios îi permite să producă imediat efectele, dacă nu este contestat în formele şi termenele prevăzute de lege[5].

O definiție a actului administrativ regăsim consacrată şi în Codul administrativ care a fost adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în ziua de 9 iulie 2018[6], prin art. 5 lit. a), potrivit căruia acesta reprezintă *„actul administrativ –*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 534 din 17 iulie 2014.

[2] O problemă similară s-a pus şi în fața Curții Constituționale a Moscovei, care prin Hotărârea nr. 8 din 20 mai 2013, a statuat că *„În partea ce ține de argumentele referitoare la necorespunderea persoanei cerințelor legale privind experiența necesară, Curtea reține că faptul dacă aceasta corespunde sau nu cerințelor legale nu poate fi apreciat de Curte ca o problemă de drept susceptibilă controlului constituționalității. Această problemă comportă caracter de oportunitate şi poate fi supusă interpretării de către organul legislativ suprem, dar nu de către organul de jurisdicție constituțională. Fiind circumstanțe de fapt, acestea nu pot fi analizate de Curte".*

[3] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) cu modificările şi completările la zi, comentariu şi jurisprudență, op. cit.*, 2008, p. 69.

[4] A. Van Lang, G. Gonduin, V. Inserguer-Brisser, *Dictionnaire de droit administratif*, 3ème éd., Éd. Dalloz, Paris, Armand Colin, 2002, p. 6.

[5] A. Iorgovan, L. Vişan, A. S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 75.

[6] În Titlul II, *„definiții generale aplicabile administrației publice"*, art. 5 lit. a).

actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis sau adoptat de o autoritate sau instituție publică, în regim de putere publică, în baza sau în vederea executării legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice". În continuare, la literele b) şi c), sunt definite şi **actul administrativ normativ** şi cel **individual.** În ceea ce priveşte **actul administrativ normativ,** acesta reprezintă *actul administrativ care cuprinde reguli generale de conduită, impersonale şi de aplicabilitate repetată, pentru un număr nedeterminat de subiecți.*

Actul administrativ individual reprezintă, potrivit definiției dată de Codul administrativ, *actul administrativ care creează, modifică sau stinge drepturi şi obligații în beneficiul sau în sarcina unei/unor persoane determinate.*

Constatăm că definițiile cuprinse în Codul administrativ recent adoptat reflectă viziunea **actului administrativ tipic,** în sensul de manifestare unilaterală de voință juridică, sub cele două forme ale sale, normativ şi individual. El nu consacră şi modalitatea asimilată a actului administrativ, sub forma *nesoluționării în termenul legal a unei cereri* şi, respectiv, a *contractului administrativ.* Urmează să interpretăm că dispozițiile sale se completează cu cele ale Legii contenciosului administrativ, care consacră o accepțiune completă a noțiunii de act administrativ, prin care acoperă şi formele asimilate ale acestuia.

Condiția ca actul atacat în fața instanțelor de contencios administrativ să fie act administrativ, generează în doctrină şi în practică (administrativă sau jurisprudențială), necesitatea ***delimitării actului administrativ de ordinele şi instrucțiunile de serviciu***

Ea pune în discuție *problema distincției între actele administrative, pe de o parte, şi alte acte juridice sau operațiuni tehnico-administrative, pe de altă parte, respectiv* ***delimitarea actului administrativ de alte înscrisuri***[1] ***sau de simplele adrese sau circulare***[2]. Aceasta deoarece **obiectul unei acțiuni directe în contenciosul administrativ îl formează actul administrativ,** în sensul de manifestare de voință făcută pentru a produce efecte juridice, şi nu operațiunile administrative, neproducătoare de asemenea efecte. În egală măsură, controlul direct, pe baza excepției de nelegalitate, se realizează tot asupra unui act administrativ.

Necesitatea de a se deosebi între actul administrativ şi alte forme de exercitare a activității administrative este susținută şi în doctrina franceză, iar problemele cele mai delicate le pun *circularele* şi *instrucțiunile de serviciu.*

Acestea reprezintă *comunicări prin care un superior ierarhic, de regulă un ministru, face cunoscute subordonaților săi intențiile sau un punct de vedere privitor la executarea unui serviciu, interpretarea unei legi sau a altui act normativ*[3]. Un alt autor francez defineşte circularele ca reprezentând *„acte emise de autoritatea titulară a puterii ierarhice pentru a ghida conduita subordonaților săi"*[4].

Înțelegem, din aceste definiții, că **prin intermediul circularelor,** de regulă, **nu se modifică o situație juridică deja existentă sau nu se naşte o situație juridică inexistentă până atunci.**

Spunem „de regulă", pentru că **dacă se întâmplă acest lucru, circularele încetează să mai reprezinte un instrument de comunicare, ele devin o veritabilă decizie administrativă, împotriva căreia este admisibil un recurs jurisdicțional**[5].

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.,* p. 382.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 480.
[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 98.
[4] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 99.
[5] În același sens s-a pronunțat şi Consiliul de Stat în mai multe rânduri. Pentru exemplificare, J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 99.

Sub aspectul conținutului lor, circularele, în mod normal, conțin *„instrucțiuni recomandări, explicații adresate de șefii serviciilor, și cu precădere de miniștri (care sunt cei mai mari producători de circulare, poate fi vorba de mii de astfel de acte pe an) persoanelor a căror activitate o dirijează"*[1]. Astfel de circulare, denumite *interpretative,* au ca și scop să reprezinte un comentariu sau o interpretare a dispozițiilor unei legi, modul în care trebuie procedat, se atrage atenția asupra precauțiilor pe care cei care le aplică trebuie să le aibă în vedere, precum și controlul care se exercită asupra lor. Cea de-a doua categorie o reprezintă *circularele reglementare,* care pot apărea în cazul în care un ministru, în loc să emită un regulament se mulțumește să transmită o circulară, care conține dispoziții reglementare, putând exista situații în care ministrul nici nu realizează acest lucru și, în consecință, deși emite o circulară, el în realitate reglementează. Diferența între cele două circulare, *executorii* și *cu caracter de reglementare,* constă în faptul că primele nu sunt supuse controlului de legalitate, nefiind acte administrative, pe când în cel de-al doilea caz, judecătorul administrativ poate să le verifice conținutul[2].

Constatăm, din explicațiile anterioare, că element definitoriu al circularei constă în faptul că **ea emană de la o putere ierarhică,** ceea ce înseamnă că **între autorul circularei și destinatarii ei există raporturi de subordonare ierarhică.**

Circularele sunt astfel instrumente obligatorii pentru agenții din administrație, fără a produce însă, de principiu, consecințe juridice pentru cei administrați.

Dacă ele produc consecințe juridice, își pierd calitatea de *„circulare",* ele devin veritabile acte administrative, susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ[3].

Unii autori francezi fac distincție între **circulare** și **instrucțiuni,** recunoscând că ambele *„au o mare importanță în viața administrației"*[4]. Ele sunt extrem de răspândite, practic neexistând lege sau regulament care să nu fie însoțit de o circulară sau instrucțiune, ceea ce creează impresia că *„agenții administrativi aplică mai puțin legea sau regulamentul decât circulara sau instrucțiunea"*[5]. O situație similară se regăsește și în România, unde administrația publică este, în mod frecvent, „invadată" de astfel de înscrisuri. De aceea, analiza lor trebuie să preocupe în egală măsură teoreticienii, dar mai ales practicienii, inclusiv instanțele judecătorești.

Circularele sunt instrumente ale puterii, emise cu scopul de a interpreta textele generale, ceea ce face ca ele să se impună agenților administrativi și nu particularilor; măsurile de poliție internă ale serviciului sunt acelea prin care autoritatea ierarhică reglează disciplina internă a serviciului plasat sub autoritatea sa[6].

În ceea ce privește *măsurile de ordine interioară* sau *ordinele de serviciu,* ele sunt, de cele mai multe ori, *măsuri individuale* care sunt dispuse în raport cu agenții publici, respectiv cu personalul administrației. Și în acest caz, trebuie să facem

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1, 2015, p. 513.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1, 2015, pp. 513-519. În opinia autorului citat, criteriul de distincție este simplu, *cele reglementare au caracter inovator.* (p. 515)

[3] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 207.

[4] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 174.

[5] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 174.

[6] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 632.

distincție după cum respectivele *ordine* produc sau nu consecințe juridice, în acest din urmă caz ele devenind veritabile acte administrative, cenzurabile pe calea contenciosului administrativ. În doctrina franceză se dă exemplul unui act sau rezoluții prin care se refuză absența unui funcționar într-o situație justificată sau o pedeapsă școlară aplicată unui/unor elevi.

Legea nr. 554/2004, prin art. 18 alin. (2), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 262/2007, admite că *„Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (8) **și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății**"*. Deosebirea față de varianta inițială a legii constă în faptul că aceasta făcea referire la ***actele și** operațiunile administrative,* pe când varianta modificată a textului, în mod corect face referire doar la *operațiunile administrative,* pe considerentul că **actele administrative pot fi atacate de sine stătător, în condițiile legii.**

Este importantă această precizare, având în vedere că sunt numeroase operațiuni administrative (avize, acorduri, propuneri) prealabile, al căror conținut influențează emiterea/adoptarea actului sau, dimpotrivă, împiedică actul să *„se nască"*, ceea ce nu poate „scăpa" judecătorului administrativ.

Înțelegem astfel că legiuitorul recunoaște competența instanței de contencios administrativ de a se pronunța asupra unei categorii de operațiuni anterioare emiterii sau adoptării actului administrativ, pe care doctrina interbelică le denumea tradițional *„acte pregătitoare"*. În această perioadă regăsim o teorie a actelor pregătitoare, fundamentată pe ideea că *administrația nu lucrează întotdeauna și direct doar prin intermediul actelor administrative propriu-zise, ea are uneori nevoie, chiar pentru a emite un act administrativ, de anumite **acte ajutătoare sau pregătitoare***[1]. Precizăm că **și în perioada interbelică s-a admis că actele pregătitoare puteau fi atacate o dată cu actul sau decizia definitivă dată în baza lor**[2].

Cât privește natura juridică a acestor acte, *nu le-a fost recunoscut caracterul actelor administrative, **ceea ce înseamnă că ele nu pot fi supuse contenciosului administrativ***[3].

Ordinele sau instrucțiunile de serviciu nu reprezintă nici ele, în principiu, acte administrative propriu-zise, ele putând avea un caracter intern sau extern.

În realitate, în practica administrativă și guvernamentală, lucrările sunt adeseori mai complicate. Cum se atrage, în mod corect, atenția, în literatura de specialitate[4], lucrurile nu trebuie privite în mod rigid, *astfel încât orice ordin de serviciu, indiferent de efectele sale, să fie calificat ca operațiune administrativă, sustrasă controlului de legalitate*[5]. Numeroase înscrisuri care emană de la administrație pot fi considerate, la prima vedere, operațiuni administrative, pentru ca, în realitate ele să reprezinte veritabile acte administrative. De aceea subscriem propunerii formulate deja[6], potrivit

---

[1] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, București, 1929, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" SA, p. 380.

[2] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co, București 1937, p. 249-250.

[3] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, *op. cit.*, p. 380.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 481.

[5] În doctrina franceză se susține că *„circularele sau instrucțiunile de serviciu sunt prescripții generale pe care șefii de serviciu le dau funcționarilor plasați sub autoritatea lor în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legilor și regulamentelor"* (A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, 1996, p. 695).

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 483.

căreia ***îi revine instanței judecătorești obligația și misiunea de a evalua adevărata voință a autorității emitente, consecințele pe care ea le-a produs, forma concretă pe care o îmbracă*** actul cu care a fost sesizată, pentru a stabili **dacă acesta este act administrativ** sau **nu.**

Altfel spus, „în analiza naturii juridice a unui act administrativ, esențiale sunt efectele juridice pe care le produce, natura măsurilor dispuse în conținutul său, iar nu forma sau denumirea"[1]. Acestea din urmă pot fi de natură să inducă în eroare calificarea reală a înscrisului. În concluzie, credem că principala preocupare a instanței, atunci când își stabilește competența *rationae materiae* de a se pronunța asupra unui act administrativ, va fi să stabilească natura însăși a actului atacat. Pentru aceasta, trebuie să țină seama de următoarele aspecte:

a) să analizeze dacă între denumirea actului și forma sa exterioară, pe de o parte, și conținutul său, pe de altă parte, există sau nu o corespondență;

b) să aibă în vedere faptul că *nu orice ordin, instrucțiune, circulară, trebuie exceptate de la contenciosul administrativ și calificate ca operațiuni administrative, neproducătoare de efecte juridice. Unele din acestea, indiferent că emană din interiorul sau exteriorul organului public pârât, sunt producătoare, prin ele însele, de efecte juridice și atunci ele pot fi atacate de sine stătător în justiție;*

c) în conformitate cu art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, *operațiunile administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății vor putea fi atacate în contenciosul administrativ odată cu actul administrativ pe care îl fundamentează.* Precizăm faptul că nu este vorba doar despre actele pregătitoare sau premergătoare, pot fi și alte operațiuni, concomitente sau ulterioare, a căror analiză poate determina instanța să se pronunțe asupra validității actului dedus judecății;

d) există, în sfârșit, anumite *adrese, informări, înregistrări ale administrației,* care reprezintă pure operațiuni administrative și care sunt sustrase controlului de legalitate al actelor administrative.

În doctrina occidentală le mai regăsim denumite și sub titulatura *„măsuri de ordin interior";* ele privesc ordinea internă a administrației și includ, alături de circulare, și măsurile de poliție internă ale serviciului.

Uneori deosebirea dintre actul administrativ și alte acte care emană de la administrația publică ridică probleme complexe, care fac ca soluțiile propuse în doctrină și jurisprudență să fie și ele neunitare. Un astfel de act este **certificatul de urbanism** pe care art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul[2] îl definește a reprezenta actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii.

Cu privire la natura juridică a certificatului de urbanism, Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată cu un recurs în interesul legii și s-a pronunțat prin Decizia nr. 25 din 6 noiembrie 2017[3], referitoare la *„interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c), art. 2 alin. (1) lit. i) teza I și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004".*

---

[1] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ Comentată și adnotată, op. cit.,* ed. a III-a, p. 128.

[2] Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, ulterior modificată și completată.

[3] Pronunțată în Dosarul nr. 2131/1/2017, publicată în M. Of. nr. 194 din 2 martie 2018.

În plan doctrinar, sub aspectul naturii sale juridice, unii autori[1] l-au calificat, în conformitate şi cu soluţiile pronunţate de unele instanţe judecătoreşti[2], ca fiind un **aviz conform,** nefiind un act administrativ, deoarece autoritatea care l-a cerut, dacă nu e de acord cu conţinutul certificatului, are latitudinea de a nu emite avizul. În acest context, s-a apreciat că, în condiţiile în care certificatul de urbanism nu creează nici un drept subiectiv şi nici o obligaţie, întrucât dreptul de a construi este conferit doar prin autorizaţia de construire, el nu poate fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ pe calea unei acţiuni directe. Însă legalitatea lui poate fi analizată de către instanţa de contencios administrativ, în condiţiile art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în cadrul unei acţiuni îndreptate împotriva autorizaţiei de construire[3].

Într-o altă opinie, s-a susţinut natura juridică de **act administrativ-urbanistic, creator de drepturi,** ceea ce înseamnă că el poate face obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ pentru exces de putere, în condiţiile Legii nr. 554/2004[4]. Însuşindu-şi această concepţie, un alt autor[5] face şi o dezvoltare a ei, susţinând că, în dreptul urbanismului, certificatul de urbanism poate face obiectul unei acţiuni în contencios administrativ, dar nu numai a unui contencios obiectiv în anulare, pentru exces de putere, ci şi a unui contencios administrativ subiectiv de plină jurisdicţie în despăgubiri, întrucât eliberarea certificatului de urbanism cuprinzând date incomplete sau eronate poate atrage şi răspunderea patrimonială a autorităţii publice, în solidar cu angajatul sau funcţionarul public, care se fac vinovaţi de emiterea certificatului de urbanism.

În ceea ce priveşte Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Decizia nr. 25/2017 prezintă un interes deosebit, prin problematica tranşată şi argumentaţia laborioasă, impresionantă, am putea spune, care credem că este util a fi prezentată fie şi succint.

Divergenţele din jurisprudenţă, care au determinat promovarea recursului în interesul legii, au fost următoarele. Într-o primă orientare, s-a considerat că *„certificatul de urbanism prin care s-a dispus interdicţia de a construi sau care conţine şi alte limitări, deşi este emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării în concret a dispoziţiilor legii, nu este un act administrativ în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004".* În acest caz, *certificatul de urbanism este doar o operaţiune administrativă prealabilă,* iar *anularea lui ar fi admisibilă doar odată cu anularea autorizaţiei de construire sau în cazul refuzului emiterii acestei autorizaţii, în conformitate cu dispoziţiile art. 12 din Legea nr. 50/1991 şi nicidecum separat (...)".*

Într-o a doua orientare s-a considerat că *„certificatul de urbanism, care impune restricţia de a construi sau alte limitări, nu poate fi calificat, în mod strict, act premergător, întrucât acesta nu va mai fi urmat de emiterea autorizaţiei de construire (...)".*

Înalta Curte a statuat în sensul **admiterii recursului în interesul legii** şi a stabilit că *în interpretarea dispoziţiilor art. 6 alin. (1) şi 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991,*

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. Vol. I. Actul administrativ (II) Un secol de jurisprudenţă (1909-2009),* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010, pp. 79-80.

[2] O. Puie, *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizaţiilor de construire de către autorităţile competente pentru protecţia mediului şi gospodărirea apelor,* în Dreptul nr. 1/2011, p. 126 şi nota de subsol nr. 5.

[3] O. Podaru, *op. cit.,* p. 22.

[4] M. Duţu, *Dreptul urbanismului,* ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010, pp. 215-217.

[5] O. Puie, *Problematica ..., art. cit.,* p. 128.

raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) şi art. 8 din Legea nr. 554/2004, ***este posibilă exercitarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicţia de a construi sau care conţine alte limitări*** (subl. ns.). Din interpretarea *per a contrario* a dispozitivului acestei decizii, rezultă că **restul certificatelor, care nu conţin interdicţii sau alte limitări de a construi, nu pot fi supuse controlului de legalitate pe cale separată.** Înalta Curte explică, de altfel, acest raţionament, *„certificatul de urbanism este întotdeauna producător de efecte juridice, în sensul că obţinerea lui conferă beneficiarului dreptul de a pretinde autorităţii competente o anumită conduită în legătura cu procedura de emitere a autorizaţiei de construire.* ***În măsura în care certificatul de urbanism este urmat de emiterea unei autorizaţii de construire, aceste efecte juridice nu pot fi privite în mod independent, fiind limitate la procedura de emitere a actului administrativ şi fiind resorbite, în totalitate, în efectele pe care le produce actul final al autorităţii*** (subl. ns. – V.V.)*".* De aceea, Înalta Curte găseşte **deplin justificată inadmisibilitatea unei acţiuni formulate exclusiv împotriva unui certificat de urbanism, atunci când acesta este susceptibil de a fi urmat de emiterea unei autorizaţii de construire.**

Pentru a se pronunţa în acest mod, Înalta Curte a avut în vedere că dacă s-ar interpreta altfel, *„în sensul că certificatul de urbanism nu poate fi cenzurat decât în cadrul unei autorizaţii de construire, ar urma ca, în situaţia în care o astfel de autorizaţie nu se mai emite, tocmai datorită interdicţiei de construire stabilite prin certificat,* ***acest act să nu mai poată fi supus în niciun fel controlului de legalitate*** *(...)* (subl. ns.)*".* În opinia Înaltei Curţi, o asemenea soluţie ar fi contrară art. 6 par. 1 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului şi jurisprudenţei constante a Curţii de la Strasbourg. Aceasta a statuat[1] că *„dreptul de acces constituie un element inerent dreptului enunţat în art. 6 paragraful 1 (...) garantează fiecărei persoane dreptul de a sesiza o instanţă judecătorească în vederea soluţionării plângerilor privind drepturile şi obligaţiile sale cu caracter civil".*

Ne-am oprit mai mult la această decizie, pentru ineditul ei, prin care **conferă aceleiaşi categorii juridice, certificatul de urbanism, două regimuri distincte,** după cum ne raportăm la **cel care este urmat de o autorizaţie de construcţie,** şi atunci **se atacă doar împreună cu aceasta** sau, după caz, **nu este urmat de o asemenea autorizaţie,** pe care, de altfel, **o interzice,** caz în care **este permisă o acţiune separată împotriva certificatului.** Împărtăşim o asemenea viziune, revoluţionară, am putea spune, pentru că ea vine în sprijinul garantării unei valori fundamentale, naţionale şi europene, respectiv **liberul acces la justiţie,** corelată cu protecţia dreptului de proprietate, care se regăseşte întotdeauna în acest gen de activităţi administrative şi, implicit, de litigii.

2. Condiţia ca autorul actului atacat să fie o autoritate publică

Cea de-a doua condiţie de admisibilitate a unei acţiuni în contenciosul administrativ, care vizează, ca şi prima, **actul atacat,** este condiţia ca **acesta să emane de la o autoritate publică.** În ceea ce priveşte calitatea procesuală, se impune precizarea că, indiferent de felul acţiunilor în contenciosul administrativ, calitatea de pârât

---

[1] În cauza *Golder c. Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, apud* Decizia Î.C.C.J. nr. 25/2017, Dosar 2131/1/2017, par. 30.

în aceste acțiuni o are autoritatea publică emitentă a actului administrativ sau a refuzului nejustificat[1].

Vechea Lege nr. 29/1990, care, cum precizam, avea caracter preconstituțional, vorbea despre **acte administrative emise** (sau **adoptate,** adăugăm noi, după caz) de **autorități administrative.** La peste un an de la adoptarea acestei legi, a intrat în vigoare Constituția care, încă în versiunea din 1991 a făcut o breşă fundamentală în această concepție, părăsind soluția tradițională conform căreia pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ doar actele administrative emise de autoritățile administrative.

Prin chiar modul de denumire a art. 52 *„dreptul persoanei vătămate de o **autoritate publică**"*, ca şi din conținutul acestui articol, rezultă că legiuitorul constituant a îngăduit ca **orice act administrativ, indiferent de autoritatea publică de la care emană, să poată fi atacat în contenciosul administrativ.**

Între noțiunile de **autoritate publică** şi **autoritate administrativă** există o relație de la întreg la parte, sau, în termenii logicii formale, de la *genul proxim* la *diferența specifică.*

Diferența de reglementare dintre Constituție şi legea-cadru care i-a precedat a fost soluționată de instanțele judecătoreşti, în contextul neintervenției niciunei forme de modificare a reglementării legale. Un rol deosebit l-a avut în primii ani de după adoptarea Constituției Instanța Supremă[2], în condițiile în care între legea fundamentală şi legislația primară, cea preconstituțională, adoptată după 1990 sau înaintea acestei date, existau diferențe majore. În această etapă, fosta Curte Supremă şi-a asumat rolul de a *„trece prin filtrul Constituției"* actele normative, punându-le în acord cu aceasta, astfel încât ele să constituie drept pozitiv în forma care rezulta după această operație. Temeiul acestui proces, denumit de doctrină, cum am precizat deja în debutul acestui capitol, de *constituționalizare a contenciosului administrativ,* l-a reprezentat prevederea, plasată în prezent în art. 150 alin. (1) din Constituție, conform căruia *„legile şi toate celelalte acte normative rămân în vigoare în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții"*. Scopul pe care constituantul l-a urmărit prin acest text[3] *„a fost, în ultimă instanță, nu o regulă generală de soluționare a conflictului temporal de legi, ci o regulă pentru receptarea actelor normative preconstituționale în noua ordine juridică instituită şi fundamentată pe o nouă constituție (eventual revizuită)"*[4]. În baza acestui proces, instanțele judecătoreşti, în acord cu tezele exprimate în doctrină, au interpretat dispozițiile Legii nr. 29/1990 cu privire la autorul actului atacat într-un sens extins, care includea orice autoritate publică de la care emanau acte administrative[5].

Actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în acord cu dispozițiile art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituție, face referire la **acte administrative**

---

[1] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 113.

[2] Este vorba despre fosta Curte Supremă de Justiție.

[3] Textul a rămas nemodificat după adoptarea Legii nr. 429/2003 de modificare a Constituției.

[4] S. Popescu, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* 2008, p. 1472.

[5] Pe lângă contenciosul administrativ, şi alte domenii au continuat să fie reglementate prin acte normative anterioare nu doar Constituției, ci anului 1990, cum ar fi: materia **contravențiilor,** Legea nr. 32/1968, în prezent abrogată, continuând să rămână în vigoare până în anul 2001, când a fost înlocuită cu O.G. nr. 2/2001, însă aplicarea ei s-a realizat în forma rezultată după ce a fost pusă în acord cu noul cadru constituțional şi legal.

emanând de la **autorități publice,** dar şi defineşte autoritatea publică, prin art. 2 alin. (1) lit. b), în forma rezultată în urma modificărilor care i s-au adus ulterior. Astfel, aceasta reprezintă *orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes* ***legitim*** *public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public* (subl. ns. – V.V.). Forma actuală este sensibil apropiată de cea inițială, modificările intervenite prin Legea nr. 262/2007 au avut în vedere precizarea caracterului ***legitim*** al *interesului public,* precum şi eliminarea părții finale a definiției, care se referea la *prestarea unui serviciu public* ***în regim de putere publică.*** În acest fel, s-a simplificat textul, deoarece partea eliminată a lui nu se mai impunea în condițiile în care de esența unui serviciu public este satisfacerea unei nevoi sociale de interes public în regim de putere publică şi s-a armonizat cu celelalte dispoziții ale legii, dar şi ale Constituției, iar aici avem în vedere art. 21 care vorbeşte despre *interese legitime.*

Definiția este preluată şi în art. 5 lit. j) din Codul administrativ, aceasta evocând un *organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.* Constatăm că singura diferență dintre cele două definiții legale, constă în faptul că în cea din Codul administrativ nu mai este precizat caracterul *legitim* al interesului, pentru că în cadrul administrației active, autoritățile care o realizează au ca principal obiectiv caracterul public al interesului, capacitatea lui de a reflecta aşteptările unei comunități, mai restrânse au mai extinse.

În ceea ce priveşte noțiunea de **„autoritate administrativă"**, ea reprezintă, conform art. 5 lit. k) din Codul administrativ, acea categorie de autoritate *care acționează pentru organizarea executării şi executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice şi* include următoarele categorii de autorități publice[1]:

a) **autorități ale administrației de stat**, centrale şi teritoriale (cei doi şefi ai executivului, autorități ale administrației centrale de specialitate subordonate sau nesubordonate, autonome, prefect, servicii deconcentrate ale administrației centrale de specialitate din teritoriu, alte structuri subordonate acestora);

b) **autorități autonome locale** (consiliile locale, consiliile județene, primarul, preşedintele consiliului județean şi structurile subordonate lor);

c) **instituțiile publice şi regiile autonome de interes public,** de la nivel central şi local;

d) diferite **structuri neguvernamentale**, denumite tradițional ONG (organizații neguvernamentale), în care intră barouri, asociații, fundații etc.

Dar **autoritățile administrative,** cum am stabilit anterior, sunt numai o categorie de **autorități publice** despre care face vorbire Constituția. Noțiunea însăşi de *autoritate publică* a generat viziuni diferite în doctrină. Unii autori[2] au considerat că există o distincție între *autoritățile publice*, *instituțiile publice* şi, respectiv, *organele publice.*

Ea ar consta în faptul că *autoritățile publice* sunt persoane morale de drept public învestite cu atribuții de exercitare a puterii publice (consiliile locale şi județene, primarii, prefecții), pe când *instituțiile publice* sunt cele care dispun sau nu de personalitate juridică (primării, prefecturi etc.).

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, pp. 525-527.
[2] E. Popa, *op. cit.*, p. 250.

O atare distincție este nejustificată și neclară, dat fiind faptul că ea operează cu criterii diferite de departajare, în primul caz existența *prerogativelor de putere publică*, iar în cel de-al doilea, cea a *personalității juridice*.

De aceea se apreciază că *„asemenea eforturi sunt pure speculații cu caracter de sofisme, lucrurile sunt mult mai simple, redactorii Constituției au urmărit să realizeze o conciliere a noțiunilor cu care se operează în Occident (...)"*[1].

Sensul principal al sintagmei **„*autoritate publică*"** este acela de **organ public,** adică un colectiv organizat de oameni, care exercită prerogative de putere publică la nivel statal sau local sau, într-o altă formulare, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui serviciu public. În schimb, prin **„instituție publică"** se au în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației care funcționează din venituri bugetare sau extrabugetare[2].

Codul administrativ susține această diferențiere. Astfel, se utilizează conceptul de *„autoritate administrativă"* prin raportare la consiliile locale, județene și primari în tot textul legii. În schimb, în art. 5 lit. qq) regăsim consacrată noțiunea de *„structură funcțională cu activitate permanentă", fără personalitate juridică,* aceasta reprezentând **primăria comunei, orașului, a unei unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale a municipiului** și care este formată din primar, viceprimar (sau viceprimari, după caz), secretarul general, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului, împreună cu aparatul propriu de specialitate al consiliului local.

Constatăm că legiuitorul a înlocuit sintagma de **„instituție publică"** folosită în legea anterioară cu aceea de **„structură funcțională cu activitate permanentă",** care evocă, fără echivoc, cum precizează și textul, un subiect de drept fără personalitate juridică.

Din cele prezentate anterior, rezultă că nu există sinonimie între noțiunile de *autoritate administrativă* și *autoritate publică,* prima fiind o specie de autoritate publică, fără a fi singura. Noțiunea de *autoritate publică* consacrată prin denumirea titlului III al Constituției nu este nici ea acoperitoare, are o sferă mai restrânsă decât cea utilizată și definită de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Practic, prin *autoritate publică* în sensul acestei legi trebuie să înțelegem **orice subiect de drept, public sau privat autorizat de unul public, prin care se desfășoară o activitate administrativă, prin intermediul căreia se satisfac nevoi sociale de interes public.**

Rezultă că în baza actualei reglementări pot fi atacate în justiție două categorii de acte administrative:

- **acte prin care se realizează administrația-scop** (emise de autoritățile administrației publice);

- **acte prin care se realizează administrația-mijloc de realizare a competenței** (acte emise de alte autorități publice decât cele administrative).

Constituția, prin art. 52, a stabilit astfel că *garanția constituțională prevăzută de el este aplicabilă ori de câte ori o autoritate publică, indiferent dacă face sau nu parte din sistemul de organe ale administrației publice, emite un act administrativ*[3]. În acest fel, *„el a avut în vedere nu doar actele administrative emise de autoritățile administrației*

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză și explicații,* Ed. Roata, București, 2004, p. 282.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a III-a, 2015, p. 8.

[3] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 121.

publice din sfera puterii executive, ci şi actele administrative emise de alte autorităţi publice din sfera celorlalte două puteri (legislativă şi judecătorească) sau cu atribuţii de control, prevăzute sau nu în Constituţie"[1]. Acest lucru înseamnă că pornind de la autorităţile publice consacrate în prezent de Constituţie, respectiv **Parlamentul, Preşedintele, Guvernul, ministerele şi celelalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice, prefectul, primarul, consiliile judeţene şi comunale, Avocatul Poporului, instanţele judecătoreşti, în frunte cu Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Ministerul Public, Curtea Constituţională şi Curtea de Conturi, prevederea art. 52, care reprezintă un drept garanţie, este aplicabilă de câte ori acestea recurg, în activitatea lor, la emiterea sau adoptarea de acte administrative**[2]. Subliniem faptul că este vorba despre **actele administrative emise, adoptate, încheiate sau pronunţate de aceste autorităţi publice, nu de alte acte juridice pe care acestea le emit în exercitarea prerogativelor lor constituţionale şi/sau legale.** În acest sens, Instanţa Supremă a statuat că *este inadmisibilă acţiunea formulată în faţa instanţei de contencios administrativ prin care se solicită anularea unei hotărâri judecătoreşti şi obligarea instanţei la plata de despăgubiri pentru modul în care aceasta a soluţionat cauzele cu care a fost învestită*[3].

O precizare interesantă şi importantă, în egală măsură, vizează faptul că *„statul român, deşi are calitatea de persoană juridică, nu este considerat de dispoziţiile Legii contenciosului administrativ (...) ca subiect al raporturilor de drept administrativ, în mod direct (...) . Prin urmare, în contenciosul administrativ, statul român, ca entitate cu personalitate juridică, nu poate fi acţionat în judecată direct, acţiunea putând fi exercitată faţă de orice organ al său care acţionează în regim de putere publică, cu excepţiile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 554/2004"*[4].

Precizăm că trebuie să fie vorba despre **acte administrative,** în sensul în care acest concept este în prezent definit prin Legea nr. 554/2004, **dat fiind faptul că fiecare din autorităţile respective are competenţa de a emite şi alte categorii de acte juridice.**

De exemplu, Parlamentul adoptă *legi* şi *hotărâri*, însă *„(...) Parlamentul are nu numai competenţa de a adopta legi, ci exercită şi un număr de alte atribuţii, cum sunt cele de control al Guvernului, de orientare a activităţii acestuia, de formare a unor organe de stat, altele decât cele interne ale Camerelor Parlamentului etc."*[5]. Actele prin care exercită astfel de atribuţii, ca natură juridică, sunt acte administrative şi pot fi cenzurate, din punct de vedere al legalităţii lor, de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ.

Prin teza a doua a art. 2 alin. (1) lit. b) au fost **asimilate autorităţilor publice şi persoanele juridice de drept privat care, în condiţiile legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.**

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, 2017, p. 171.

[2] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie, op. cit.*, p. 121.

[3] Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (S.C.A.F.), Decizia nr. 1922/2010, citată după A.A. Trăilescu, *Unele aspecte speciale ale acţiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale,* în revista Dreptul nr. 1/2014, pp. 124-125 şi nota de subsol 4.

[4] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit,* ed. a III-a, pp. 78-79. Autoarea precizează Sentinţa nr. 707/31 oct. 2005, irevocabilă prin Decizia nr. 3268/5 oct. 2006 a ÎCCJ (SCAF).

[5] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie, op. cit.*, p. 122.

Constatăm astfel că Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ consacră forma asimilată atât pentru **actul administrativ,** cât şi pentru **autoritatea administrativă.**

Din analiza textului de lege precitat rezultă că pot avea calitate de autoritate publică, în forma asimilată a termenului, două categorii de persoane juridice de drept privat:

a) persoane juridice de drept privat care **au obținut statut de utilitate publică,** fiind vorba despre asociațiile şi fundațiile cărora Guvernul le-a conferit un asemenea statut, cu îndeplinirea condițiilor şi a procedurii prevăzute de O.G. nr. 26/2000[1]. Noțiunea de *utilitate publică* este definită de art. 38[1] din acest act normativ ca reprezentând *„orice activitate care se desfăşoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități".* Ele erau evocate în perioada interbelică prin sintagma *stabiliment de utilitate publică,* antonimul celei de *stabiliment public,* legislația, jurisprudența şi doctrina actuală renunțând a le utiliza altfel decât cu caracter evocator[2]. Ele se regăsesc însă reflectate în legislația şi doctrina occidentale. Astfel, **stabilimentele publice** sunt tradițional definite în doctrina franceză ca fiind *„o persoană morală de drept public cu vocație specială",* ele deosebindu-se de *stabilimentele de utilitate publică* prin faptul că acestea din urmă sunt *persoane juridice de drept privat*[3].

b) persoane juridice de drept privat care au fost autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. Intră în această categorie diferite uniuni profesionale (ale barourilor, notarilor, executorilor judecătoreşti etc.), asociații de dezvoltare intercomunitară, asociații de unități administrativ-teritoriale, universități particulare etc.

Unora dintre acestea li s-a conferit statutul **printr-un act administrativ** (Hotărârea Guvernului care le-a declarat de utilitate publică), iar altora **prin lege sau în baza acesteia,** cum ar fi înființarea prin lege a universităților particulare sau barourile de avocați şi Uniunea Națională a Barourilor, care sunt persoane juridice de interes public autorizate prin lege să presteze serviciul public de acordare a asistenței judiciare şi reprezentării juridice[4].

Din coroborarea tuturor dispozițiilor constituționale şi legale menționate şi a argumentelor doctrinare evocate, rezultă că **prin noțiunea de autoritate publică, în sensul Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,** urmează să înțelegem:

a) autoritățile din sfera puterii executive (administrative, în sensul larg al termenului);

b) autoritățile din sfera celorlalte două puteri în stat, prevăzute sau nu de Constituție, în măsura în care acestea emit/adoptă sau încheie, acte administrative în sensul tipic sau asimilat al termenului;

c) alte autorități publice, prevăzute sau nu de Constituție, care exced clasicelor trei puteri în stat, în măsura în care acestea emit/adoptă sau încheie, acte administrative în sensul tipic sau asimilat al termenului;

d) subiecte de drept privat care sunt declarate de utilitate publică, potrivit legii, sau au fost autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[2] S-a avut în vedere, din câte ne-a mărturisit regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, semnificația peiorativă a termenului *stabiliment,* utilizat într-un context şi pentru un specific care sunt, în general, repudiate de societate.

[3] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen, op. cit.,* pp. 76 şi 78.

[4] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 481.

3. Condiția vătămării, prin actul administrativ considerat nelegal, a unui drept recunoscut de lege sau a unui interes legitim

Aceasta este cea de-a treia condiție care privește actul atacat în contencios administrativ. După ce am analizat condiția ca **actul atacat să fie act administrativ, în forma tipică sau asimilată** și **să emane de la o autoritate publică,** urmează să analizăm cea de-a treia condiție identificată, care privește **valorile care sunt protejate pe calea acțiunilor în contencios administrativ,** respectiv **drepturi subiective** și **interese legitime.**

Problema *interesului legitim* protejat de justiția administrativă s-a reglementat prima dată prin Legea din 11 februarie 1864 de înființare a Consiliului de Stat, care era competent să judece conflictele *„născute între administrațiune și particulari sau alte persoane juridice ale căror interese se află vătămate prin vreo măsură administrativă".* După desființarea, în 1866, a Consiliului de Stat, legislația (constituțională și infraconstituțională) a făcut referire la drepturi, deși în jurisprudență și doctrină a continuat să se recunoască problema *interesului* necesar a fi ocrotit de judecător.

Legea din 1990 a contenciosului administrativ făcea referire doar la *„drepturile sale recunoscute de lege"*, fără să conțină vreo referire la *interese.*

Pentru ca un act administrativ să facă obiectul unei acțiuni în justiție, el trebuie să **fie ilegal** și **să producă o vătămare.** În absența unei vătămări, nu există acțiune, după cum nu există, cum s-a exprimat plastic Curtea Constituțională, nicio acțiune formulată *în mod preventiv,* pentru a preîntâmpina o eventuală și viitoare vătămare[1].

Constituția României din 1991, în forma inițială, consacra posibilitatea persoanei vătămate *„într-un drept al său"* de o autoritate publică, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Constatăm că în forma inițială a textului, fostul art. 48 nu făcea referire decât la **drepturi,** nu și la **interese legitime.** Singurul text constituțional care le menționa era art. 21, prin care era recunoscut accesul liber la justiție pentru apărarea drepturilor, libertăților și **intereselor legitime.**

Într-un asemenea cadru constituțional, s-a pus problema în doctrină și jurisprudență a sferei valorilor care pot fi protejate pe calea contenciosului administrativ, în sensul dacă ea se limitează la **drepturi** sau include, pe lângă acestea, și **interesele legitime.**

Pentru aceleași raționamente pe care le-am exprimat la condiția anterioară, și în această problemă s-a realizat un proces de **constituționalizare a contenciosului administrativ,** consacrându-se, pe cale jurisprudențială și doctrinară, posibilitatea întemeierii unei acțiuni de acest tip pe protecția atât a drepturilor, cât și a intereselor legitime.

De altfel, rolul jurisprudenței după 1990, nu doar în materia contenciosului administrativ, a fost extraordinar. Subscriem aprecierilor dintr-o lucrare de referință care i-a fost consacrată *„Fără exagerare, **jurisprudența** este partea cea mai spectaculoasă și mereu vie a dreptului. Fără jurisprudență, dreptul ar rămâne inert și inutil, el ar rămâne un mister sau o enigmă; ar fi pur și simplu o născocire sterilă"*[2].

În urma revizuirii Constituției, art. 52 vorbește atât despre *drepturi,* cât și despre *interese legitime.* Legea nr. 554/2004, în spiritul Constituției, în art. 1 alin. (1) face referire atât la drepturi, cât și la interese legitime.

---

[1] Decizia nr. 352/2012, publicată în M. Of. nr. 414 din 21 iunie 2012.

[2] I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial. Eseu,* Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 215.

Subliniem **caracterul legitim al interesului,** ceea ce înseamnă că **nu orice interes este ocrotit prin justiție.** Pentru a se bucura de o asemenea protecție, constituantul şi legiuitorul actual impun caracterul legitim al interesului, ceea ce rezultă dintr-o evaluare făcută de legiuitor şi transpusă într-o normă de drept.

Şi prin această modificare de substanță pe care legea fundamentală o aduce în materie de contencios administrativ, precum şi prin reglementarea din actuala lege-cadru, acesta îşi întregeşte caracterul şi menirea într-un stat de drept, de *„a proteja drepturile individuale împotriva abuzurilor puterii executive"*, cum se exprima un autor interbelic[1].

Problema drepturilor şi a intereselor a fost mult discutată şi controversată, în practica instanțelor judecătoreşti, încă din perioada interbelică, *„neputându-se stabili unde începe dreptul şi unde începe sfera intereselor, cum se combină acest sfere, dacă se combină sau nu"*[2]. Problema protejării *intereselor* a fost pentru prima dată consacrată prin Legea din 11 februarie 1864 pentru înființarea Consiliului de Stat, prin care se prevedea condiția vătămării unor simple interese ale particularilor, inclusiv contra hotărârilor miniştrilor date cu exces de putere[3]. Reglementările ulterioare s-au referit însă la violarea *drepturilor*[4]. Curtea de Casație a dat o accepțiune foarte largă conceptului de *„drept"*, înțelegându-l ca orice posibilitate recunoscută de lege, orice drept eventual şi chiar declarând că *„vătămarea unor interese directe şi personale este suficientă pentru ca reclamantul să aibă calitatea de a sta în instanță"*[5].

În valoroasa sa monografie, Constantin Rarincescu defineşte dreptul subiectiv ca fiind *„acea putere de a pretinde cuiva un lucru oarecare, o acțiune sau o abstențiune, putere recunoscută şi garantată de ordinea juridică, prin posibilitatea de a exercita la nevoie o acțiune în justiție"*[6]. Acest autor interbelic, a cărui monografie continuă să-şi păstreze actualitatea, deşi a fost publicată în 1936[7], inspirându-se din concepția autorului R. Bonnard, după cum apreciază profesorul Tudor Drăganu[8] a considerat că pentru a ne afla în prezența unui drept subiectiv trebuie întrunite cumulativ trei condiții: a) să existe o *obligațiune în slujba subiectului pasiv instituită în ordinea juridică*; b) obligațiunea trebuie instituită în vederea unor interese particulare, adică *susceptibile de a fi individualizate în persoana unui individ sau a unei anumite categorii de indivizi;* c) cel care ar putea pretinde executarea obligației *trebuie să fie el însuşi*

---

[1] J. Vermeulen, *Curs ...*, *op. cit.*, 1941, p. 28.

[2] J. Vermeulen, *op. cit.*, p. 112.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, 2005, p. 553.

[4] Avem în vedere legile din 1905 pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație şi Justiție şi, respectiv, din 1910 a Curții de Casație. Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, 2005, p. 554.

[5] C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 228.

[6] C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 226. Autorul apreciază că pentru a ne afla în prezența unui drept subiectiv trebuie întrunite mai multe condiții şi anume: trebuie să existe în sarcina subiectului pasiv o obligație de a da satisfacție exigenței emise, obligație instituită şi impusă de ordinea juridică; în al doilea rând, această obligație trebuie să fie instituită în vederea unor interese particulare şi nesusceptibile de a fi individualizate în persoana unui anumit titular. În funcție de aceste criterii, autorul conchide că *„există drept subiectiv în favoarea celorlalți particulari, în măsura în care aceste obligațiuni nu sunt instituite în mod exclusiv numai în vederea unor interese generale, dar şi în vederea unor interese particulare, şi în măsura în care particularii respectivi sunt titulari direcți şi personali ai unor asemenea interese proteguite de lege"* (pp. 226-227).

[7] Ne referim la lucrarea citată de noi C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, apărută la Bucureşti în anul 1936.

[8] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.*, p. 161.

titularul direct şi personal căruia, prin urmare, executarea acelei obligaţiuni i-ar aduce un profit personal[1].

Interesul este *„orice nădejde, orice aşteptare, espectativa, iluzia chiar, pe care dreptul pozitiv nu o sancţionează pentru că nu o cunoaşte"*[2].

Dreptul este *interesul omenesc sancţionat de lege*[3], rezultând, *per a contrario*, că atunci când acest interes nu este sancţionat de lege, el rămâne la faza de simplu interes.

Înţelegem astfel că o acţiune în contenciosul administrativ, în baza art. 1 din Legea nr. 554/2004 şi a art. 52 din Constituţie raportat la art. 21 al său, poate să fie întemeiată pe ocrotirea a două categorii de valori: a) *drepturi;* b) *interese legitime.*

Legea nr. 554/2004 nu se rezumă doar să consacre posibilitatea întemeierii unei acţiuni în contenciosul administrativ pe protecţia drepturilor şi a intereselor legitime, ci defineşte şi conceptele respective. Astfel, art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 262/2007, defineşte **dreptul vătămat** ca fiind *orice drept fundamental prevăzut de Constituţie, de lege* ***sau de un alt act normativ,*** *căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ* (subl. ns.). Referirea la *lege sau un alt act normativ* a fost introdusă prin Legea nr. 262/2007, deoarece forma iniţială a legii făcea referire numai la *Constituţie şi lege.* Completarea s-a dovedit necesară, dat fiind faptul că un drept poate fi recunoscut şi prin alt act normativ decât Constituţia sau legea.

În ceea ce priveşte **interesul legitim,** şi acesta este definit prin lit. p) şi r) ale aceluiaşi articol, sub cele două forme ale sale, **privat** şi **public**. Astfel **interesul legitim public** reprezintă *interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.* Faţă de această definiţie, unii autori[4] au formulat două observaţii, interesante, de altfel. *Prima observaţie* vizează faptul că *interesul public vizează doar ordinea de drept,* rezultând, *per a contrario,* că restul valorilor enumerate în definiţia legală a acestui tip de interes se subsumează noţiunii de ordine de drept şi devine, astfel, lipsit de interes în a fi menţinut în enumerare. Observaţia este parţial adevărată, pentru că dacă drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale se subsumează ordinii de drept, pentru că sunt consacrate prin lege, apreciem că nu acelaşi lucru putem spune şi despre *satisfacerea nevoilor comunitare* sau *realizarea competenţei autorităţilor publice,* care nu sunt întotdeauna de resortul legislaţiei primare. Cea de-a *doua observaţie* vizează însăşi sintagma de *interes legitim public,* în sensul că ea ar fi improprie, dat fiind faptul că *„interesul public nu poate fi decât legitim, deoarece vizează colectivitatea în ansamblul ei, desfăşurarea normală a vieţii acesteia"*[5]. Şi această observaţie o luăm sub beneficiu de inventar, în contextul în care **pot exista interese ale unei colectivităţi care sunt lipsite de legitimitate.** Un asemenea caz poate fi reprezentat de interesul susţinut al populaţiei unei minorităţi naţionale dintr-o unitate administrativ-teritorială, care deţine o pondere semnificativă sub aspect numeric, de a solicita şi milita pentru autonomia unei sau unor unităţi administrativ-teritoriale sau

---

[1] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.*, p. 64.

[2] J. Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* Anul II Licenţă, 1939, Ed. Cultura Poporului, Bucureşti, p. 209.

[3] *Idem*, p. 209.

[4] D. Brezoianu, M. Oprican, *Administraţia publică în România, op. cit.*, p. 295.

[5] *Idem*, p. 295.

unirea lor într-o regiune sau zonă (sau ținut) care să-şi declare autonomia de statul român. Este evident că un asemenea interes, deşi are caracter **public,** fiind susținut de o comunitate de populație consistentă şi reprezentativă numeric, nu poate fi calificat ca fiind un **interes *legitim* public.**

Prin **interes legitim privat** legiuitorul înțelege *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat.* Constatăm că legiuitorul, prin definiția formulată, leagă interesul legitim privat de un anumit drept subiectiv viitor, care, chiar dacă nu s-a născut încă, el este *previzibil şi prefigurat.* **Interesul legitim privat reprezintă astfel germenele unui drept subiectiv viitor.**

Problema legitimității interesului ocrotit pe calea unei acțiuni în justiție, în general, şi a contenciosului administrativ, în special, este foarte importantă, dat fiind faptul că **nu orice tip de interes face obiectul unei protecții printr-o acțiune judiciară.** Trebuie să fie vorba despre **un interes care se întemeiază pe drept, pe cutumă sau pe principiile generale ale dreptului,** fiind de **neconceput ca interesele nelegitime să fie ocrotite prin justiție**[1].

În doctrină s-a semnalat faptul că deşi Constituția, cât şi iegea organică fac referire atât la drepturi, cât şi la interese legitime, sub cele două forme ale lor, publice şi private, *„(...) în realitate nu există nicio deosebire de regim juridic între cele două tipuri de acțiuni"*[2]. Dat fiind faptul că respectiva observație sună mai degrabă a *reproş* pentru legiuitor, în opinia noastră acesta nu este întemeiat, pentru că nu credem că ar trebui, în mod real, să existe o asemenea diferențiere de regim juridic. Condițiile trebuie să fie aceleaşi, eventualele diferențieri putând fi atrase de aplicarea Codului de procedură civilă în calitate de drept comun în materie, cu condiția respectării compatibilității acestuia cu specificul litigiilor de contencios administrativ. Adăugăm şi faptul că anumite norme derogatorii se regăsesc chiar în corpul Legii nr. 554/2004, şi avem în vedere art. 8 alin. (1^1) şi (1^2), ambele reprezentând modificări importante introduse prin Legea nr. 262/2007[3]. Astfel art. 8 alin. (1^1) recunoaşte **calitatea procesuală activă a subiectelor de drept privat, persoane fizice sau juridice,** care **se pot adresa instanței de contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, condiționând ca vătămarea interesului legitim public să decurgă din încălcarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat.** Din interpretarea *per a contrario* a acestui text rezultă că dacă nu ne aflăm într-o asemenea situație, persoanele de drept privat nu pot formula acțiune în contenciosul administrativ. Cea de-a doua **derogare**, formulată expres de legiuitor, este consacrată prin art. 8 alin. (1^2), conform căruia **acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect *numai anularea actului* sau *obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris,* respectiv *să efectueze o anumită operațiune administrativă,* sub sancțiunea amenzii prevăzută de art. 24 alin. (2).** În alți termeni, **astfel de acțiuni nu pot avea ca obiect şi solicitarea de despăgubiri.** Aceasta deoarece *„Obiectul litigiilor în care se invocă şi vătămarea unui interes legitim este limitat „ope legis", neputând fi cerută repararea pagubei cauzate sau reparații pentru daune morale"*[4].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 561-562.
[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit,* 2016, p. 467.
[3] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit.,* p. 143.
[4] R. Nănescu, *Interesul în litigiile de contencios administrativ. Dihotomia „interes legitim privat-interes legitim public". Distincția „interes public-interes general", art. cit.,* p. 472.

În doctrina franceză regăsim o interesantă teorie a *„interesului"* care condiționează admisibilitatea de principiu a unei acțiuni în contenciosul administrativ.

Anumiți autori au contestat utilitatea noțiunii de *„interes"* în contenciosul privind legalitatea unui act administrativ, pe considerentul că *ea se opune caracterului obiectiv al recursului.* Alți autori, dimpotrivă, au susținut că *noțiunea de interes nu este subiectivă şi psihologică, ci obiectivă şi juridică.*

Cu variații de la un autor la altul[1], şcoala franceză recunoaşte că *interesul trebuie să fie direct şi personal, născut şi actual, juridic şi legitim*[2].

Mai mult chiar, tendința jurisprudenței administrative a fost aceea *de a admite şi acțiuni exercitate de persoane morale, pentru ocrotirea unor interese colective.*

Cum rezultă din cele anterior prezentate, un asemenea drept este recunoscut şi în sistemul contenciosului administrativ românesc, cu precizarea că legiuitorul din țara noastră nu vorbeşte despre *interese colective,* în egală măsură în care nu vorbeşte nici despre *drepturi colective.*

În Franța, încă din 1906 a fost admisă o acțiune în protejarea unui *interes colectiv*[3], statuându-se faptul că *admisibilitatea unei asemenea acțiuni este condiționată de existența unui interes profesional, colectiv, care să nu presupună nici un aspect cu caracter pur individual.*

În sfârşit, semnalăm şi interesul soluției conform căreia *reclamantul poate să ocrotească prin acțiunile în contencios administrativ atât un interes material, cât şi unul moral*[4].

Poate fi **interes moral,** spre exemplu, cel al unei grupări religioase sau al unei alte asociații, indiferent de specificul său, dacă un act administrativ aduce atingere obiectului lor de activitate, ideilor, misiunii pe care o îndeplineşte. Tot caracter moral poate avea şi interesul exprimat de membrii unui partid politic, atunci când un act administrativ aduce atingere activității lor politice.

Interesul moral poate astfel să privească, în mod egal, un individ sau un grup de indivizi[5], care urmăresc ocrotirea prerogativelor unui corp, categorii, renumele unei instituții etc. Invocăm, cu titlu de exemplu pentru sistemul românesc, o acțiune care poate fi introdusă de un corp profesional, exemplu cel al notarilor publici, prin Uniunea Națională a lor, împotriva unei decizii emisă de Curtea de Conturi a României, prin care se impunea intrarea în legalitate cu privire la un protocol încheiat cu Oficiul Național de Cadastru referitor la modul de percepere şi achitare a unor taxe şi se stabileau despăgubiri sub forma unor penalizări de întârziere[6].

---

[1] G. Vedel consideră că *interesul trebuie să fie legitim şi rezonabil „Droit administratif,* 5ème édition, P.U.F., 1973, p. 565). J. Rivero apreciază că *trebuie să fie vorba despre un interes suficient de important, Précis de droit administratif,* Dalloz, 1973, p. 247.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 641.

[3] Decizia din 28 decembrie 1906 care privea Sindicatul patronilor coafori din Limoges.

[4] C. Debbasch, *op. cit.,* p. 638.

[5] *Ibidem,* p. 639; C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 284-289.

[6] Exemplul, deşi ipotetic, porneşte de la un caz real în care, în urma unei acțiuni de control formulată de această autoritate publică, s-a constatat că, în baza unui protocol încheiat între Uniunea Națională a Notarilor Publici şi Oficiul Național de Cadastru se încasau, în momentul autentificării actelor de înstrăinare a imobilelor, de către notar, taxele cuvenite Oficiului Național de Cadastru şi se achitau acestuia la o dată stabilită prin protocol. Deşi rațiunea încheierii lui a vizat un sprijin acordat părților unui contract notarial şi diminuarea birocrației (la bază stătea ideea, în germene, a unui *ghişeu unic),* s-a apreciat că respectivul protocol aduce prejudicii, reprezentate de sumele de bani (dobânzi bancare) care s-ar fi cuvenit Oficiului

Se impune precizarea că pentru a da dreptul la o acțiune admisibilă, *interesul moral trebuie să aibă aceleaşi caractere ca şi interesul material, respectiv să fie direct şi personal, născut şi actual*[1].

Constatăm că sfera valorilor ocrotite pe calea contenciosului administrativ include, în egală măsură, drepturi subiective, dar şi interese legitime, cu caracter public sau privat, legiuitorul manifestând, în reglementare, prudența necesară pentru a nu se ajunge la acele *actio popularis,* care, cu deplin temei, sunt negate în jurisprudență. Ele semnifică *„acele acțiuni în justiție care sunt puse la dispoziția oricărei persoane, chiar dacă nu urmăresc valorificarea unor drepturi subiective sau a unor interese personale directe (...)".* Acestea sunt, în toate sistemele de drept, *căi procedurale cu totul excepționale, organizate prin legi speciale*[2]. Subliniem, astfel, că atunci când se invocă prezența unui interes legitim, trebuie să se aibă în vedere nu numai definiția legală dată de Legea nr. 554/2004, ci şi trăsăturile acestuia identificate în doctrină, dat fiind faptul că filozofia textelor constituționale este în sensul extinderii protecției acordate cetățenilor, dincolo de limita drepturilor subiective[3].

În jurisprudența instanțelor europene, problema interesului este evocată într-o multitudine de spețe. Astfel, în Cauza *SPM/Comisia Comunităților Europene*[4], Tribunalul a reținut că o acțiune în anulare formulată de o persoană fizică sau juridică nu poate fi admisibilă în condițiile în care aceasta nu justifică un *interes* în promovarea acțiunii. Astfel, acțiunea în anulare formulată împotriva unui regulament trebuie să constituie de fapt o decizie individuală, iar elementele esențiale cu privire la justificarea interesului trebuie să privească valorificarea unui *interes născut şi actual*[5].

§3. Condițiile de admisibilitate cu caracter procedural

1. Îndeplinirea procedurii administrative prealabile

Marii autori de drept public au recunoscut dintotdeauna că *„liberul acces la justiție ridică în dreptul public mai multe probleme decât în dreptul privat"*[6]. Aceasta deoarece, dacă în dreptul privat, acțiunile civile au regim procedural unitar, consacrat de Codul de procedură civilă, în dreptul public regăsim o lege-cadru, reprezentată de actuala Lege nr. 554/2004, dar, în acelaşi timp, şi numeroase proceduri derogatorii de la ea. Exemplificăm prin Codul administrativ, care consacră categorii de acțiuni în contenciosul administrativ în care *procedura prealabilă nu se mai efectuează* sau Legea

---

între momentul încasării şi al achitării efective către acesta şi, în final, protocolul a fost reziliat. Într-o asemenea acțiune, Uniunea Națională a Notarilor Publici putea, teoretic, să invoce vătămarea unui interes legitim. Practica cristalizată a instanțelor judecătoreşti a fost însă, ca regulă, în sensul respingerii unor asemenea intervenții procesuale. Dată fiind calitatea pe care am deținut-o, ca membru al Curții de Conturi, ne rezumăm doar să punem în discuție ipotetica posibilitate.

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 650.

[2] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 150.

[3] P. Cernat, *art. cit.,* în RDP nr. 2/2006, p. 20.

[4] Ordonanța din 12 ianuarie 2007, *SPM/Comisia Comunităților Europene* în **Curtea de Justiție a Comunităților Europene,** *Repertoriul jurisprudenței Curții de Justiție şi a Tribunalului de Primă Instanță,* Partea I, Ed. Curia, Luxemburg, 2007, p. II-25, pct. 52.

[5] G.L. Goga, G. Guriță, *The Control of the Legality of Administrative Activity through the Court of Justice of the European Union,* EIRP Proceedings, Vol. 5/2010, http://www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/481/557, publicat în Volumul Conferinței internaționale „Integrarea Europeană – Realități şi perspective", Danubius University Press Galați, Zigotto Printing House Galați, 2011, ISSN: 2067 – 9211, pp. 342-343.

[6] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 114.

nr. 101/2016[1] a remediilor şi a căilor de atac privitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi de servicii şi exemplele pot continua.

Chiar şi Legea nr. 1/1967, a „contenciosului administrativ" specific regimului de tip totalitar o prevedea. Unii autori postbelici au propus renunțarea la ea, pe considerentul că se dovedea a fi inutilă[2], alții, şi mai vehemenți, atât de drept public[3], cât şi eminenți procedurişti[4] au propus eliminarea ei expresă de către legiuitor, pe considerentul că nu numai că îşi vădea inutilitatea, dar îngreuna efectiv şi afecta regimul accesului celui vătămat la activitatea puterii judecătoreşti. Cum am mai arătat deja[5], în ciuda argumentelor *contra* care pot fi invocate, apreciem că prezintă utilitate.

Cu diferențe de regim juridic, menționate la începutul analizei acestei condiții, precizăm faptul că existența unor proceduri prealabile este recunoscută, de principiu, şi de Codul de procedură civilă actual. Avem în vedere art. 193, care poartă denumirea **procedura prealabilă**, al cărei conținut [alin. (1) şi (2)] şi comentariu le-am prezentat cu prilejul analizei trăsăturilor actualei reglementări în materia contenciosului administrativ. Textul conține şi un alineat (3), care nu are însă aplicabilitate în materia contenciosului administrativ[6].

Cum ne-am exprimat deja, din prevederile Noului Cod de procedură civilă rezultă că el consacră principiul **obligativității parcurgerii procedurii prealabile, sesizarea instanței, inclusiv a celei de contencios administrativ, putându-se face doar după ce aceasta a fost parcursă.** Cererea de chemare în judecată trebuie să fie însoțită de dovada parcurgerii acestei proceduri, iar partea care poate invoca neîndeplinirea ei este **pârâtul.** Din interpretarea textului rezultă că alte părți dintr-un proces, cum ar fi intervenienții, chemații în garanție, nu pot invoca neîndeplinirea procedurii prealabile. În ceea ce ne priveşte, pentru argumentele care țin de identitatea acestei instituții pe care le-am prezentat deja, rămânem consecvenți concepției că procedura prealabilă este obligatorie, neintrând sub incidența acestor norme procedurale.

Posibilitatea existenței unor proceduri prealabile a fost consfințită şi de către Curtea Constituțională, încă din 1994, când Plenul acesteia a statuat, prin Decizia nr. 1 din 8 februarie[7], că **liberul acces la justiție semnifică faptul că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor sale, a libertăților sau intereselor sale legitime, iar nu faptul că acest drept nu poate fi supus niciunei condiționări, astfel că legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, precum şi modalități de exercitare a drepturilor procedurale, cei interesați putând utiliza aceste proceduri, în formele şi condițiile instituite prin lege[8].**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

[2] R. Ionescu, *Drept administrativ,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 318.

[3] A. Iorgovan, *Drept administrativ,* Bucureşti, 1989, p. 318.

[4] V.M. Ciobanu, *Drept procesual civil. Proceduri speciale. Supliment,* 1988, p. 96.

[5] În secțiunea consacrată trăsăturilor acțiunii în contenciosul administrativ în baza Constituției şi a reglementării cadru.

[6] Art. 193 alin. (3) are următorul conținut: *(3) La sesizarea instanței cu dezbaterea procedurii succesorale, reclamantul va depune o încheiere emisă de notarul public, cu privire la verificarea evidențelor succesorale prevăzute de Codul civil. În acest caz, neîndeplinirea procedurii prealabile poate fi invocată de către instanță, din oficiu, sau de către pârât.*

[7] Publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

[8] În același sens s-a statuat şi prin Decizia nr. 129/1995, publicată în M. Of. nr. 105 din 23 mai 1996, Decizia nr. 64/1995, publicată în M. Of. nr. 131 din 29 iunie 1995; Decizia nr. 126/2000, publicată în M. Of. nr. 447 din 11 septembrie 2000.

Poziția tranșantă exprimată prin această decizie a fost reluată în numeroase alte litigii, în care Curtea Constituțională a pronunțat **decizii de respingere a excepțiilor de neconstituționalitate, vizând art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ** și, respectiv, **existența unor proceduri administrative prealabile** pe motiv că **ar încălca liberul acces la justiție.** Argumentația Curții s-a referit la faptul că **liberul acces la justiție nu este împiedicat de parcurgerea unei proceduri administrative prealabile, grațioase sau ierarhice**[1]. Un asemenea acces ar fi împiedicat, și norma ar fi neconstituțională, dacă ar prevedea că soluțiile pronunțate în parcurgerea acestei proceduri nu sunt susceptibile de nicio cale de atac în justiție. În condițiile în care o asemenea cale de atac este permisă, este evident că existența lor nu poate fi neconstituțională[2].

Instanța de contencios constituțional a rămas constantă în jurisprudența sa, pe care a îmbogățit-o chiar ca interpretare, statuând, zece ani mai târziu, că, prin instituirea procedurii prealabile se realizează *„(...) pe de o parte, protecția persoanei vătămate și a administrației, iar, pe de altă parte, degrevarea instanțelor judecătorești de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluționate pe cale administrativă, dându-se expresie principiului celerității"*[3].

Curtea consfințește astfel rațiunea instituirii acestei proceduri, așa cum a fost ea dintotdeauna înțeleasă, care *„rezidă în faptul de a se încerca să se evite, pe cât posibil, declanșarea unui litigiu, care ar putea fi stins mai operativ și cu cheltuieli mai mici de către cei interesați"*[4].

Conținutul art. 7 din Legea nr. 554/2004 care reglementează procedura administrativă prealabilă a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, cum am arătat deja în partea consacrată modificărilor legislative pe care le-a suferit instituția contenciosului administrativ de la adoptarea legii-cadru în materie. El a fost, de asemenea, modificat prin recenta Lege nr. 212/2018, pe care de asemenea le-am prezentat în aceeași parte consacrată prezentării modificărilor succesive ale acestei legi. Astfel, art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 obligă persoana vătămată ca înainte de a se adresa instanței de judecată, să se adreseze pentru apărarea dreptului său, în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ vătămător sau de la expirarea termenului legal, autorității emitente. Această primă formă procedurală prealabilă poartă denumirea de *recurs grațios*. Textul prevede în continuare că *plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție*[5].

Recunoașterea expresă a posibilității de a se ataca, pe calea contenciosului administrativ, și contractele administrative, a determinat necesitatea consacrării de reguli procedurale specifice. Astfel, art. 7 alin. (6) prevedea, înainte de ultima modificare a sa realizată prin Legea nr. 212/2018, că *plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile din Codul de procedură civilă fiind aplicabile în*

---

[1] Prin Deciziile C.C.R. nr. 184 din 6 martie 2007, publicată în M. Of. nr. 237 din 5 aprilie 2007 și nr. 488 din 6 mai 2008, publicată în M. Of. nr. 378 din 19 mai 2008.

[2] Decizia C.C.R. nr. 1188 din 13 decembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 62 din 28 ianuarie 2008.

[3] Decizia C.C.R. nr. 703 din 27 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 64 din 26 ianuarie 2015.

[4] M. Preda, *op. cit.*, 2000, p. 258.

[5] Inițial, această prevedere era cuprinsă în alin. (7), însă prin Legea recent adoptată de Parlament, ea a fost contopită în alin. (1), iar alin. (7) al art. 7 a fost abrogat.

mod corespunzător. În condițiile în care noul Cod de procedură civilă nu mai prevede procedura concilierii, textul respectiv, care între timp a fost eliminat din corpul legii, a determinat ca în doctrină[1] să se contureze trei posibile soluții:

a) fie se aplică, prin analogie recursul administrativ prealabil în cadrul actelor administrative, dat fiind faptul că prevederile art. 7 alin. (6) au căzut în desuetudine[2];

b) fie nu va mai fi condiționată demararea procesului de plângerea prealabilă;

c) fie, în cazuri excepționale, vor fi incidente unele dispoziții din Legea nr. 192/2006[3] privind medierea şi organizarea profesiei de mediator[4] sau din alte acte.

Acestor opinii s-a adăugat şi aceea că *„intenția legiuitorului este aceea de a apropia procedura de soluționare a litigiilor privind contractele administrative de procedura civilă (...)"*[5]. Autorii citați consideră că reprezintă un argument în plus actualul art. 57 din Legea nr. 101/2016 care prevede că *„părțile pot conveni ca litigiile în legătură cu interpretarea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractelor să fie soluționate prin arbitraj"*. În concret, este vorba despre art. 544 C. pr. civ.[6].

Într-un asemenea context, pentru a se elimina şi preveni practica neunitară, în doctrină şi jurisprudența Înaltei Curți de Casație şi Justiție s-a cristalizat soluția conform căreia, în cazul acțiunilor care privesc contracte administrative se aplică, în mod similar, procedura prealabilă aplicabilă în cazul actelor administrative unilaterale[7].

În ceea ce ne priveşte, ne-am exprimat opinia că s-ar impune clarificarea legislativă a acestei probleme şi îmbrățişăm propunerea formulată, în sensul de a fi *„(...) reglementată situația în care autoritatea publică însăşi să poată avea inițiativa plângerii prealabile în cazurile în care partenerul contractual nu îşi execută obligațiile conform prevederilor contractuale"*[8].

Recenta modificare a textului, realizată prin Legea nr. 212/2018, a înlăturat referirea la *procedura concilierii,* actualul art. 6 alin. (6) prevăzând că *„Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă (...)"*, în continuare fiind precizată **data de la care începe să curgă acest termen.** Inițial, textul prevedea mai multe astfel de date-limită[9], însă în prezent, în urma modificărilor aduse prin Legea nr. 212/2018, este vorba despre situațiile prevăzute la cele două litere a) şi b) câte mai conține textul, respectiv:

- de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

---

[1] C. Grigoraş, *Contenciosul ...., op. cit,* p. 205.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, op. cit.,* 2015, p. 246.

[3] Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 266 din 7 mai 2014, publicată în M. Of. nr. 464 din 25 iunie 2014, a declarat neconstituționale prevederile Codului de procedură civilă care obligau parcurgerea procedurii medierii.

[4] Publicată în M. Of. nr. 441 din 22 mai 2006.

[5] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative,* în RDP nr. 3/2016, p. 75.

[6] Textul prevede că *„Sub rezerva respectării ordinii publice şi a bunelor moravuri, precum şi a dispozițiilor imperative ale legii, părțile pot stabili prin convenția arbitrală sau prin act scris încheiat ulterior, cel mai târziu odată cu constituirea tribunalului arbitral, fie direct, fie prin referire la o anumită reglementare având ca obiect arbitrajul, normele privind constituirea tribunalului arbitral, numirea, revocarea şi înlocuirea arbitrilor, termenul şi locul arbitrajului, normele de procedură pe care tribunalul arbitral trebuie să le urmeze în judecarea litigiului, inclusiv eventuale proceduri prealabile de soluționare a litigiului, repartizarea între părți a cheltuielilor arbitrale şi, în general, orice alte norme privind buna desfăşurare a arbitrajului".*

[7] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit.,* pp. 180-182 şi opiniile acolo citate.

[8] *Ibidem,* p. 185.

[9] Era vorba despre lit. a)-e) ale alin. (6) al art. 6, din care au fost abrogate lit. c)-e).

- de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea lui.

Există şi situații în care **plângerea prealabilă nu este obligatorie,** şi anume în cazul acțiunilor introduse de *prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, de cei vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale,* ***în cazul acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice,*** precum şi ***în cazul excepției de nelegalitate şi a actului administrativ asimilat sub forma refuzului nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termen legal.*** Categoria **acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice** a fost introdusă prin Legea votată de Senat în 3 iulie 2018, iar ultimele două situații, referitoare la **excepția de nelegalitate şi actul administrativ asimilat,** au fost introduse prin Legea nr. 262/2007. Credem că trebuie să facem diferență între două categorii de situații în care nu se parcurge plângerea prealabilă:

a) situații în care **plângerea prealabilă nu este obligatorie,** ceea ce înseamnă că ea se poate face, însă parcurgerea ei nu reprezintă o condiție obligatorie, care, neîndeplinită, să atragă respingerea acțiunii ca prematur introdusă;

b) situații în care **legiuitorul prevede că *plângerea prealabilă nu se mai efectuează,*** ceea ce semnifică, în opinia noastră, faptul că **persoana îndreptățită nu are latitudinea să opteze în sensul de a nu formula plângere prealabilă,** pentru că aceasta nu este obligatorie sau **de a formula, pentru că deşi nu este obligată, nu i se interzice parcurgerea ei.** Cum ne-am mai exprimat deja[1], considerăm că în acest al doilea caz plângerea prealabilă nu trebuie să fie parcursă, pentru că legiuitorul a decis, din rațiuni care țin de specificul litigiilor, de celeritatea specială pe care o impun anumite litigii de contencios administrativ.

Am menționat anterior că legea acceptă, prin teza finală a art. 7 alin. (1), posibilitatea ca plângerea prealabilă în cazul actelor unilaterale să se facă şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la emiterea actului. Inițial, prevederea era inserată în alin. (7) al art. 7, între timp abrogat, care preciza şi faptul că termenul de 6 luni este un termen de **prescripție.**

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 797 din 27 septembrie 2007[2] s-a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7) şi s-a constatat că *textul de lege este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului.* Este evident că pentru acesta din urmă, termenul trebuie să curgă de la data la care a luat cunoştință, pe orice cale, de existența acestuia.

Prima formă de recurs prealabil este cea a *recursului grațios,* care se realizează în fața organului de la care emană actul. Spre deosebire de cea de-a doua care, cum vom arăta, poate fi parcursă numai dacă există organ ierarhic superior, prima formă

---

[1] Cu ocazia analizei trăsăturilor reglementării contenciosului administrativ.

[2] Publicată în M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007 şi rectificată la data de 6 noiembrie 2007, rectificarea fiind publicată în M. Of. nr. 751 din 6 noiembrie 2007.

de recurs administrativ se poate realiza în cazul tuturor actelor administrative generatoare de situații litigioase.

Cea de-a doua formă pe care o poate îmbrăca procedura administrativă prealabilă este *recursul administrativ ierarhic*, exercitat față de autoritatea administrativă ierarhic superioară celei care a emis sau adoptat actul[1].

Din interpretarea art. 7 din Legea nr. 554/2004 rezultă următoarele elemente ale regimului juridic al procedurii administrative prealabile:

a) vizează, în principiu, atât **actele administrative unilaterale cu caracter individual,** cât şi pe cele cu **caracter normativ.** Diferența este atrasă de regimul **termenului,** în cazul actelor administrative normative care pot fi atacate **oricând,** şi cererile prealabile pot fi formulate **oricând;**

b) **obiectul plângerii prealabile** îl constituie **revocarea,** în tot sau în parte, a actului vătămător. Instituția revocării actului administrativ am analizat-o la regimul juridic al acestuia, astfel încât nu mai revenim decât cu precizarea că ea semnifică o desființare, în tot sau în parte, a unui act administrativ, de către organul emitent sau cel superior ierarhic. Legea nr. 554/2004 consacră **revocarea** în două texte: în art. 7 alin. (1) şi în art. 1 alin. (6), prin care recunoaşte **autorității emitente dreptul de a solicita anularea propriului act administrativ care *nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil;***

c) plângerea prealabilă se poate formula şi în cazul în care **legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat să urmeze această procedură.** În cazul în care partea a ales să urmeze calea administrativ-jurisdicțională, devin incidente dispozițiile art. 6 din legea-cadru;

d) poate îmbrăca două forme: forma **recursului grațios**[2], exercitată în fața organului de la care emană actul şi cea a celui **administrativ ierarhic,** pentru care cel vătămat poate să opteze dacă există un asemenea organ;

e) regula o reprezintă caracterul **obligatoriu** al acestei proceduri, în condițiile dispozițiilor actualului Cod de procedură civilă.

Cum spuneam anterior, în cazul acțiunilor introduse de anumite autorități publice, de regulă pe calea contenciosului administrativ obiectiv, **plângerea prealabilă nu este obligatorie**. Cel vătămat poate să opteze pentru a fi parcursă, dar nu este obligat să facă acest lucru;

f) persoana **vătămată nu este obligată să parcurgă ambele faze ale procedurii.** O asemenea concluzie se desprinde chiar din formularea art. 7 alin. (1), potrivit căruia persoana care se consideră vătămată *trebuie să solicite autorității publice emitente **sau** autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, revocarea actului, în tot sau în parte.* Mai mult chiar, există autorități publice față de care nu se poate parcurge decât calea recursului grațios. Este vorba despre autoritățile centrale care nu sunt subordonate (Preşedintele, Guvernul, autoritățile centrale autonome) precum şi autoritățile autonomiei locale. De altfel, şi textul susține o asemenea interpretare, prin

---

[1] Cu privire la regimul juridic al procedurii administrative, v. D.C. Dragoş, *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001.

[2] Cu privire la regimul juridic al acestei forme de recurs, v. M. Bîrgău, *Recursul grațios – mod de restabilire a legalității în administrația publică pe cale amiabilă,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 392-396. Pentru o propunere de completare a textului constituțional, dar şi a Legii nr. 554/2004, v. I. Alexe, *Înalții funcționari publici,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 162 şi p. 236.

formula *autorității ierarhic superioare,* ***dacă aceasta există.*** Conjuncția *sau* care leagă cele două categorii de autorități determină concluzia caracterului alternativ al fiecăreia dintre ele. Apreciem însă că **dacă cel vătămat consideră în interesul său să parcurgă ambele proceduri, o poate face, concomitent sau succesiv.** În acest fel, ne raliem concepției exprimate de colega noastră dragă, profesoara Rodica Petrescu, potrivit căreia *„autoritatea ierarhic superioară poate fi sesizată concomitent, la un termen posterior celui în care a fost introdus recursul grațios ori după ce s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului"*[1];

g) **termenul** în care se poate exercita calea procedurii administrative prealabile diferă după cum ne aflăm în prezența unor acte administrative cu caracter individual sau normativ. În cazul celor cu caracter individual, termenul este de **30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ.** În cazul actelor cu caracter normativ, nu se poate vorbi propriu-zis de un termen, pentru că plângerea prealabilă, la fel ca și acțiunea principală, se pot formula **oricând.**

Cum subliniază într-una dintre lucrările sale valorosul teoretician clujean D.C. Dragoș, *„emiterea actelor administrative nu este suficientă pentru a declanșa procedura prealabilă, ci este necesar ca acestea să fie comunicate celui interesat"*[2].

Întărind această idee, regretatul profesor Ilie Iovănaș susținea, în ultimul său curs, că *simpla luare la cunoștință de către cel interesat despre emiterea unui act administrativ și despre conținutul lui, în cadrul unei audiențe sau prin* informarea *realizată de un funcționar public nu este suficientă, atâta vreme cât actul nu a fost comunicat*[3].

Comunicarea actului administrativ reprezintă astfel *punct de plecare pentru curgerea termenului de exercitare a recursului grațios*[4]. Există acte administrative cu caracter unilateral care se supun obligatoriu, regulii publicării, în caz contrar intervenind inexistența lor. Este cazul **hotărârilor Guvernului,** care pot avea și caracter individual, nu numai normativ, al decretelor Președintelui sau al deciziilor Primului-ministru. Într-o atare situație, prin *comunicare* înțelegem *publicarea respectivelor acte în Monitorul Oficial.*

În cazul actelor administrative unilaterale, plângerea prealabilă se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului, care este un **termen de prescripție.**

În ceea ce privește **momentul formulării plângerii prealabile,** într-o decizie de speță, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat în sensul că *„din interpretarea logico-juridică a art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, rezultă că* ***plângerea prealabilă trebuie formulată anterior sesizării instanței de contencios administrativ.*** *Chiar denumirea acesteia indică faptul că trebuie adresată* ***„în prealabil", deci înainte de introducerea acțiunii în contenciosul administrativ*** (subl. ns.)*"*[5].

În speța dedusă judecății, a fost respinsă, în recurs, acțiunea formulată de reclamant, pe considerentul că nu s-a parcurs procedura prealabilă anterior sesizării

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 366.

[2] D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 68.

[3] I. Iovănaș, *Drept administrativ,* vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 139.

[4] I. Santai, *Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ,* în Dreptul, nr. 6/1991, p. 18.

[5] I.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 6520 din 4 octombrie 2003, comentată de Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr. 1/2015, pp. 157-160.

instanței, așa cum impun prevederile imperative ale art. 7 din Legea nr. 554/2004, *„transformând caracterul imperativ al acestor dispoziții într-unul de natură supletivă, lucru care nu poate fi acceptat"*. Aceasta în contextul în care, prin înscrisurile depuse la dosar s-a încercat să se demonstreze că s-ar fi parcurs o procedură prealabilă, însă *„această presupusă procedură prealabilă a fost înaintată ulterior învestirii instanței de fond cu prezentul litigiu"*;

h) în cazul acțiunilor care au ca obiect **contracte administrative,** plângerea prealabilă urmează să se exercite conform modelului actelor unilaterale, actualul alin. (6) al art. 7 al legii referindu-se exclusiv la termenul în care ea se poate formula, fără a diferenția cu privire la formă.

Precizăm că prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil a fost modificată denumirea inițială a capitolului XIV din Codul de procedură civilă, care era aceea de *„dispoziții privind soluționarea litigiilor în materie comercială"*, în *„dispoziții privind soluționarea litigiilor dintre profesioniști"*. Art. 720[1] a dobândit următorul conținut: *„În procesele și cererile dintre profesioniști evaluabile în bani și derivate din raporturi contractuale, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată reclamantul va încerca soluționarea litigiului fie prin mediere, fie prin conciliere directă cu cealaltă parte"*. Aceste modificări s-au produs urmare a intrării în vigoare a noului Cod civil, prin care *„comercialul"* a fost *„absorbit"* de *„civil"*, astfel încât nu se mai poate vorbi despre ***„litigii comerciale"***, ci doar despre ***„litigii civile"***;

i) **plângerea prealabilă poate fi formulată și de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept**, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia.

Subliniem astfel că un element de noutate pe care îl aduce este **posibilitatea de a exercita acțiunea prealabilă și o terță persoană,** fiind vorba despre **un efect al recunoașterii pentru terțele persoane a calității de subiect de sezină a instanței de contencios administrativ**[1]. Reglementarea o regăsim în alin. (3) al art. 7, în forma în care el a fost modificat prin recenta Lege nr. 212/2018, care prevede că ea se poate introduce *în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului,* sau, **pentru motive temeinice,** *peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului.*

Cum am menționat și dezvoltat deja, în contextul revizuirii Constituției și al consacrării, prin art. 21 alin. (4), a caracterului facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative speciale, s-a pus problema în practica judecătorească și a Curții Constituționale, dacă procedurile administrative prealabile sesizării instanței de contencios administrativ sunt sau nu constituționale. Este vorba despre art. 5 din vechea Lege nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, în prezent abrogată și art. 7 din actuala Lege nr. 554/2004 sau unele dispoziții din Codul de procedură fiscală[2].

Opinia și soluția la care subscriem sunt în sensul că existența unor proceduri prealabile este în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și are caracter constituțional, în vreme ce „acțiuni de flexibilitate și eficiență care sunt pe

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 313.

[2] O. Puie, *Constituționalitatea procedurii administrativ-jurisdicționale reglementată prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și alte acte normative speciale,* în Caietul Științific nr. 10/2008, *Realități și perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* pp. 383-392.

deplin compatibile cu protecția drepturilor omului, pot justifica intervenția anterioară a unor organe administrative sau profesionale", însă trebuie garantată posibilitatea de a ataca decizia în justiție.

Prin recenta modificare adusă Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, s-a consacrat în art. 8 alin. (1) precizarea conform căreia *motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă.*

Caracterul obligatoriu al unei proceduri prealabile este reglementat şi de versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.) în art. 265 (ex-articolul 232 TCE) care prevede că *„În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatului, Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia sau Banca Centrală Europeană* ***se abțin să hotărască,*** *statele membre şi celelalte instituții ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a constata orice încălcare. Prezentul articol se aplică, în aceleaşi condiții, organelor, oficiilor şi agențiilor Uniunii care se abțin să hotărască.* ***Această acțiune este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze.*** *În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu şi-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni. Orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în condițiile stabilite de paragrafele precedente în legătură cu omisiunea unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz"*[1].

Analizând dispozițiile Tratatului, constatăm că în conformitate cu acestea, obligativitatea procedurii prealabile subzistă în cazul **abținerii structurilor Uniunii Europene de a lua o hotărâre,** adică de a **adopta sau nu un act administrativ.** În limbajul utilizat de legislația, doctrina şi jurisprudența din țara noastră, ne plasăm în situația **actului administrativ asimilat,** evocată prin sintagma **tăcerea administrativă** sau, potrivit art. 52 din Constituție şi art. 1 din Legea nr. 554/2004, despre **nesoluționarea în termenul legal a unei cereri** sau, după caz, **refuzul nejustificat de a soluționa o cerere,** asimilate expres actelor administrative unilaterale prin art. 2 alin. (2) al legii[2].

Aceasta reprezintă o soluție diferită față de sistemul românesc al contenciosului administrativ unde, **în cazul nesoluționării în termenul legal a unei cereri, nu este obligatorie plângerea prealabilă,** potrivit art. 7 alin. (5) al legii, care **enumeră situațiile în care nu este obligatorie plângerea prealabilă.** În dreptul european, după cum am arătat, în cazul **abținerii luării unei hotărâri,** care este **corespondentul în dreptul românesc al nesoluționării în termenul legal a unei cereri,** este obligatorie realizarea unei proceduri prealabile.

Textului din T.F.U.E invocat anterior i se adaugă un alt document european care are aplicabilitate în materie, şi anume **Recomandarea Rec (2001) 9 a Comitetului de Miniştri către statele membre ale Consiliului Europei asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative şi persoanele**

---

[1] E. Dragomir, D. Niță, *Tratatul de la Lisabona,* Ed. Nomina Lex, Bucureşti, 2009, p. 233.

[2] Art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că *„Se asimilează actelor administrative unilaterale şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal".*

private[1]. Între aceste modalităţi este reglementat şi **recursul administrativ prealabil**, care transpune în realitatea faptică **dreptul cetăţeanului la o bună administrare, reglementat în art. II-41 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene**, a cărui existenţă presupune şi recunoaşterea posibilităţii autorităţii publice de a revoca actul care, fără voia ei, nu îndeplineşte condiţiile de legalitate sau de oportunitate[2].

Tot o dimensiune a dreptului la o bună administrare este obligaţia administraţiei de a soluţiona petiţiile cetăţeanului, procedura necontencioasă prezentând avantaje atât pentru cetăţean, cât şi pentru administraţia publică.

Deşi nu este consacrat expres în legislaţia din ţara noastră, dreptul la o bună administrare se află în atenţia doctrinei, apreciindu-se că nu există o definiţie universal valabilă pentru **buna administrare**[3]. Nici în doctrina europeană de drept public nu există un consens cu privire la semnificaţia acestui concept. În opinia unui autor, buna administrare înseamnă faptul că *„instituţiile administrative au obligaţia să exercite drepturile şi responsabilităţile care le sunt conferite prin legi şi alte reglementări pe baza conceptului de drept, în aşa fel încât să se evite orice aplicare rigidă a prevederilor legale... instituţiile juridice trebuie să adapteze regulile juridice la realităţile sociale şi economice"*[4]. În cea românească, acest drept este definit a reprezenta *o instituţie juridică complexă şi are natura de a reprezenta un drept fundamental, cu un conţinut general care include o multitudine de atribute referitoare la organizarea şi funcţionarea administraţiei, recunoscute ca drepturi de sine stătătoare... în raport cu statul, dreptul la bună administrare se manifestă ca o sumă de obligaţii pe care acesta le are în legătură cu organizarea administraţiei publice, pe de o parte şi pentru garantarea eficacităţii şi conformităţii cu dreptul a activităţii administraţiei publice, pe de altă parte*[5].

Un alt document european care se impune a fi avut în vedere sub aspectul consacrării dreptului autorităţilor publice de a-şi revizui (revoca) propriile acte este **Codul bunei administraţii**[6], care în art. 22 reglementează **căile de atac împotriva actelor administrative.** Textul prevede că *este posibilă realizarea unor recursuri administrative (recurs graţios, recurs ierarhic) care, în unele cazuri, pot fi obligatorii, acestea putând viza atât oportunitatea, cât şi legalitatea actului administrativ.* Iar Jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului a confirmat că **este posibilă exercitarea unui asemenea recurs, atâta vreme cât nu se aduce atingere dreptului de acces la justiţie în substanţa sa**[7].

Un ultim text european pe care îl invocăm pentru că el consacră exercitarea unei proceduri prealabile este art. 259 (ex- articolul 227 TCE) din Tratatul privind Uniunea Europeană, varianta consolidată prin Tratatul de la Lisabona. El prevede că *oricare dintre statele membre poate sesiza Curtea de Justiţie a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligaţiile care îi revin în*

---

[1] A se vedea site-ul http://coe.int.

[2] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, pp. 215-216.

[3] R. Carp, *În direcţia unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu şi fără forţă constrângătoare ale Consiliului Europei şi Uniunii Europene*, în RDP nr. 4/2010, p. 2.

[4] T. Fortsakis, *Principles governig good administration*, European Public Law, vol. 11, issue 2, 2005, p. 207.

[5] E. Albu, *Principiile dreptului la o bună administrare în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului*, în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, M. Văcărelu, *Dreptul administrativ european – spre o concepţie unitară în doctrina şi practica românească*, Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2008, p. 128.

[6] Codul bunei administraţii este anexă la Recomandarea CM Rec (2007) 7 a Comitetului Miniştrilor din Statele Membre ale Consiliului Europei.

[7] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 216.

temeiul tratatelor. Este însă necesar ca ***înainte ca un stat membru să introducă împotriva unui alt stat membru o acțiune întemeiată pe o pretinsă încălcare a obligațiilor care îi revin în temeiul tratatelor, acesta trebuie să sesizeze Comisia.*** *Comisia emite un aviz motivat, după ce a oferit posibilitatea statelor în cauză să își prezinte în contradictoriu observațiile scrise și orale. În cazul în care Comisia nu a emis avizul în termenul de 3 luni de la introducerea cererii, absența avizului nu împiedică sesizarea Curții.*

Din analiza documentelor europene invocate, se poate constata că **la nivel european este recunoscută semnificația procedurii prealabile ca dimensiune a unei bune administrări și a unei bune guvernări. Recursul administrativ, în ambele sale forme de recurs grațios sau recurs administrativ ierarhic, este considerat un mijloc eficient de soluționare a conflictelor dintre administrație și cei administrați.**

2. Condiția termenului de introducere a acțiunii[1]

Analiza acestei ultime condiții impune diferențierea între **actele administrative cu caracter individual** și cele cu caracter **normativ.** În contextul în care actele administrative cu caracter normativ pot fi atacate **oricând,** rezultă că **despre *termen,* ca și condiție de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ, putem vorbi numai în cazul actelor administrative individuale.**

Toate legile contenciosului administrativ adoptate până acum, inclusiv cea interbelică, după cum rezultă din nota de subsol, au pus problema, în jurisprudență și doctrină, a semnificației termenelor, a naturii lor juridice, mai ales că unul era mai mare și altul mai mic[2]. Pentru a elimina controversele doctrinare, actuala lege prevede că un termen, cel mic, este de **prescripție,** celălalt, cel mare, este de **decădere.**

În literatura de specialitate[3] s-a exprimat părerea care consideră *inoportună calificarea expresă a termenelor, cel de 6 luni de prescripție și cel de un an, de decădere,* pe considerentul că ele ar avea același efect juridic, distingându-se doar ordinea de aplicare și condițiile în care ele pot fi folosite. Este discutabilă o asemenea opinie, în condițiile în care termenele de prescripție au un regim juridic diferit față de cele de decădere, prescripția poate fi întreruptă, poate opera repunerea în termen, ori tocmai această diferențiere a avut-o în vedere legiuitorul atunci când a optat pentru soluția respectivă.

Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate, se pot introduce **în termen de 6 luni** de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat, de soluționare a cererii;

---

[1] Reglementarea din anul 1925 dispunea că *cererile întemeiate pe art. 99 și 107 ale Constituției din 1923 se pot face oricând.* În cazul în care era vorba despre o *„înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcționarilor inamovibili legal numiți, cererile se vor face în termen de 30 de zile libere de la publicarea lor în Monitorul Oficial. În cazul în care particularul a adresat o cerere administrațiunii, cererea în justiție se va face după expirarea unui termen de 30 de zile de la înregistrare de către autoritatea administrativă sau de la notificarea ei prin portărei și în termen de 30 de zile libere de la această dată"* (art. 4 din lege).

[2] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 324.

[3] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 255.

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile[1].

În cazul ordonanțelor sau dispozițiilor din ordonanțe considerate neconstituționale, acestea pot fi atacate **oricând.**

În ceea ce privește reglementarea termenelor de introducere a unei acțiuni în contenciosul administrativ, legea instituie o **regulă** și o **excepție. Regula** este **reprezentată de** termenul de 6 luni, calculat conform prevederilor prezentate anterior. Prin **excepție,** se admite că, pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de **un an** de la **data comunicării actului, data luării la cunoștință,** data **introducerii cererii** sau **data încheierii procesului-verbal de conciliere,** după caz.

Articolul 11, care reglementează termenul de introducere a acțiunii, a făcut obiectul unor excepții de neconstituționalitate, care au fost respinse prin Decizia nr. 534 din 27 iunie 2006[2] și nr. 171 din 27 ianuarie 2007[3]. Apreciem că prezintă interes considerentele care au stat la baza soluției de respingere, pentru regimul juridic al termenelor de introducere a unei acțiuni, în general, nu doar în contenciosul administrativ, dar și al altor condiționalități ale accesului la justiție. Astfel, Curtea Constituțională și-a invocat propria jurisprudență consacrată prin Decizia nr. 123 din 16 februarie 2006[4], prin care a statuat că *„stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului la accesul liber la justiție".* Altfel spus, liberul acces la justiție nu îl oprește pe legiuitor să reglementeze diferite proceduri, termene, condiții pentru cel care se adresează instanței de judecată. Liberul acces la justiție trebuie interpretat în sensul în care justițiabilul să se poată adresa justiției, utilizând neîngrădit aceste proceduri și respectând termenele și condițiile pe care legiuitorul le-a consacrat.

O asemenea viziune a Curții Constituționale este în concordanță cu cea a CEDO care a statuat că *„instituirea unor termene pentru efectuarea diferitelor acte de procedură, termenele de decădere și cele de prescripție sau sancțiunile pentru nerespectarea acestora nu sunt de natură a încălca art. 6 par. 1 al Convenției (...)"*[5].

Există categorii de litigii pentru care, în jurisprudență și doctrină, au apărut deja discuții cu privire la termenele de introducere a acțiunii. Astfel, unul din elementele de noutate aduse de actuala lege a contenciosului administrativ îl constituie art. 1 alin. (6), în forma inițială, care reglementează *dreptul autorității publice emitente a unui act administrativ nelegal de a putea solicita instanței de contencios administrativ constatarea nulității acestuia în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.* Prin jurisprudența Curții de Apel

---

[1] Textul mai conținea o literă e), care făcea referire la *data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii între părți, în cazul contractelor administrative.* Ea a fost abrogată prin ultima lege modificatoare în materia contenciosului administrativ, ca și toate dispozițiile care făceau referire la procedura concilierii.

[2] Publicată în M. Of. nr. 666 din 2 august 2006.

[3] Publicată în M. Of. nr. 264 din 19 aprilie 2007.

[4] Publicată în M. Of. nr. 257 din 22 martie 2006.

[5] *Cauza Stubbing ș.a. contra Regatului Unit,* 1996, *apud.* G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, comentată și adnotată, op. cit.,* ed. a III-a, p. 348.

Bucureşti, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, s-a statuat că **este competentă să se pronunţe şi să judece chiar dacă a trecut mai mult de un an de la emiterea actului,** respingând astfel apărările de tardivitate formulate de părţile interesate.

Într-o opinie exprimată în doctrină, s-a susţinut contrariul, considerându-se că *actuala lege a contenciosului administrativ este aplicabilă actelor administrative individuale comunicate/publicate, începând cu data de 6 ianuarie 2005* (data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004)[1]. Această opinie este împărtăşită şi într-un interesant studiu al colegului nostru de departament[2]. Prin modificările aduse prin Legea nr. 262/2007, s-a completat textul cu precizarea că *acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.* În acest fel, germenele disputei doctrinare a fost suprimat, însă doctrina elaborată este importantă prin argumentaţia utilizată, care îmbogăţeşte fondul de idei al acestei interesante instituţii care este contenciosul administrativ.

Secţiunea a VIII-a

Excepţiile de la controlul de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ[3]

§1. Determinarea sferei excepţiilor

Orice regulă comportă şi excepţii. Problema esenţială este să nu fie transformate excepţiile în reguli şi invers[4]. Excepţiile se supun interpretării lor restrictive şi prudente, după cum a statuat în mod constant Curtea Constituţională: *„Curtea constată că dispoziţiile constituţionale menţionate* [este vorba despre art. 126 alin. (6) din Constituţie – V.V.] *trebuie interpretate restrictiv, în baza regulii* exceptio est strictissimae interpretationis (...)"[5].

Din această perspectivă nici contenciosul administrativ nu înseamnă şi nu poate să însemne un drept absolut, fără limite, de control judecătoresc asupra actelor administrative[6].

După cum susţine, întemeiat, colega noastră, profesoara Dana Tofan într-un valoros articol[7], *„Ideea unor categorii de acte administrative exceptate de la controlul de contencios administrativ îşi are originea în jurisprudenţa administrativă franceză".* Existenţa jurisprudenţei administrative, distinctă de cea judiciară şi a Consiliului de

---

[1] C. Furtună, S. Cristea, *Consideraţii teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi termenele de introducere a acţiunii în contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 3/2006, pp. 65-67.

[2] A.S. Ciobanu, *Termenul de introducere a acţiunii în anulare în baza art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Curierul Judiciar nr. 6/2006, pp. 57- 70.

[3] Unii autori le tratează sub titulatura *„excepţiile de la controlul judecătoresc realizat în temeiul Legii nr. 29/1990"* (E. Popa, *op. cit.,* p. 249) sau *„acte care nu pot face obiect al acţiunii în contenciosul administrativ"* (M. Preda, *op. cit.,* p. 249).

[4] O asemenea situaţie se reflectă, din păcate, adeseori, în practica noastră administrativă şi guvernamentală. Am putea spune chiar că suntem campioni în a transforma excepţiile în reguli şi invers.

[5] Decizia nr. 302 din 1 martie 2011, publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011.

[6] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 303.

[7] D. Apostol Tofan, *Modificările esenţiale aduse instituţiei contenciosului administrativ prin noua lege-cadru în materie (I),* în revista Curierul Judiciar nr. 3/2005, pp. 90-103.

Stat plasat în vârful sistemului de jurisdicție administrativă, a făcut ca marile instituții ale dreptului administrativ să-şi tragă de aici seva. Acest lucru s-a întâmplat şi cu *finele de neprimire* în materia contenciosului administrativ, Consiliul de Stat francez exprimând, în exercitarea atribuțiilor sale de jurisdicție sau de avizare a actelor normative aplicabile administrației publice ideea că nu toate actele administrative pot fi supuse controlului de legalitate, unele dintre ele fiind sustrase acestui control.

Pe filonul dreptului francez, legislația interbelică, respectiv Constituția din 1923 şi Legea contenciosului administrativ au consacrat, prima, *categoria actelor de guvernământ* şi a celor de *comandament cu caracter militar*, iar cea de-a doua, le-a şi definit, de o manieră care, este adevărat, a creat unele controverse şi a alimentat doctrina, fără ca faptul în sine al preocupării manifestate de legiuitor să-şi piardă însemnătatea. Constituția din 1923 prevedea că *puterea judecătorească nu are competență de a judeca actele de guvernământ şi actele de comandament cu caracter militar,* iar Legea contenciosului administrativ din 1925 i-a dezvoltat prevederile[1].

Fostele articole 48 (actualul art. 52) şi 49 (actualul art. 53) erau, înainte de revizuire, singurele care confereau legitimitate constituțională unor excepții de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ. După revizuirea Constituției, prin textul nou introdus şi devenit art. 126 alin. (6), nu numai că se consacră principiul conform căruia **controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ este garantat**, dar se prevăd şi excepțiile, respectiv **actele care privesc raporturile cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar.**

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa asupra modului de interpretare a actelor administrative exceptate de la controlul de legalitate, atât cele care erau consacrate de Legea nr. 29/1990[2], în prezent abrogată, cât şi cele prevăzute de actuala reglementare-cadru în materie[3].

Art. 52 alin. (2) din Constituția actuală trimite la o lege organică, prin care să se stabilească atât condițiile, cât şi *limitele* exercitării acestui drept.

În acest fel, constituantul român admite, în principiu, că **exercițiul acestui drept fundamental suportă şi unele limite,** care nu sunt altceva decât categorii de acte administrative care urmează a fi exceptate de la controlul exercitat de instanțele judecătoreşti.

Acestui text se adaugă, după cum am mai avut prilejul să arătăm, art. 53 care creează cadrul constituțional în care drepturile şi libertățile fundamentale pot să cunoască unele restrângeri.

Legea nr. 554/2004 reglementează această materie în art. 5 intitulat **„actele nesupuse controlului şi limitele controlului"**.

Referindu-se la dispozițiile din Constituție prin care se reglementează excepțiile de la controlul de legalitate, Curtea Constituțională a statuat, prin decizia precitată nr. 302 din 1 martie 2011, că *„(...) acest text* [art. 52 alin. (2) – V.V.] *priveşte alte situații decât cele la care se referă art. 126 alin. (6) din Constituție şi, astfel cum s-a susținut şi în doctrină, art. 126 alin. (6) reglementează finele de exprimare «de rang» constituțional, iar art. 52 alin. (2) vizează finele de neprimire «de rang» legal, însă în limitele acceptate de art. 53 din Constituție".*

---

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 185.
[2] Prin Decizia nr. 293 din 1 iulie 2004, publicată în M. Of. nr. 702 din 4 august 2004.
[3] Prin Decizia nr. 302 din 1 martie 2011, publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011.

Art. 5 din Legea nr. 554/2004 prevede în alin. (1) că **nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ** următoarele categorii de acte:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

b) actele de comandament cu caracter militar[1].

Pe lângă aceste categorii prevăzute de Constituție, trebuie să mai avem în vedere încă două categorii de acte administrative care, prin specificul obiectului lor, **se supun unui control de legalitate exercitat de alte instanțe judecătorești** sau au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor. Din prima categorie fac parte **actele pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică specială, o altă procedură judiciară.** Ele mai sunt calificate în doctrină și jurisprudență prin sintagma *„acte supuse recursului paralel".*

Celei de-a doua categorii aparțin **actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor.** Inițial, textul prevedea că aceste **acte pot fi atacate numai pentru exces de putere.** Prin modificările care i s-au adus art. 5 alin. (3) prin Legea nr. 212/2018, **s-a eliminat referirea la *excesul de putere*** și înlocuit cu aceea că **lor nu le sunt aplicabile prevederile art. 14,** care reglementează *suspendarea executării actului.* Dat fiind faptul că art. 5 alin. (3) era singurul text în care se făcea referire la problema excesului de putere, rezultă că această categorie juridică a dispărut, formal, din structura contenciosului administrativ, iar definiția lui consacrată de art. 2 alin. (1) lit. n) devine caducă. Personal, nu împărtășim soluția de renunțare la excesul de putere, în general, și condiționarea acțiunii îndreptată împotriva actelor emise în situații extraordinare de existența unui exces de putere, în particular. Toate situațiile enumerate de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 se circumscriu sferei circumstanțelor (situațiilor) extraordinare[2].

Din interpretarea titlului marginal al art. 5, respectiv *actele nesupuse controlului și **limitele controlului,*** și din conținutul lui, putem considera că se au în vedere două categorii de acte administrative exceptate de la contenciosul administrativ:

a) acte administrative sustrase în totalitate controlului de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ, sau, în formularea unui alt autor, **excepții absolute**[3], categorie în care intră *actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul; actele de comandament cu caracter militar; actele pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară.*

b) acte administrative sustrase parțial de la controlul de legalitate sau **excepțiile relative,** în opinia autorului precitat, în care intră *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor,* care, în forma inițială a

---

[1] Pentru o analiză în detaliu asupra acestei probleme, v. I. Dragoman, *Militarii și contenciosul administrativ,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 348-359.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 198.

[3] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 159.

legii, puteau fi atacate numai pentru *exces de putere.* Inițial, textul făcea referire şi la cele „care privesc apărarea şi securitatea națională", dar, cum am precizat deja, textul a fost declarat neconstituțional[1]. Această categorie de acte exceptate, anume *cele care privesc apărarea şi securitatea națională,* a fost însă reintrodusă prin Legea modificatoare
nr. 212/2018.

Identificarea celor două categorii de excepții, respectiv **excepții absolute** şi **excepții relative** este recunoscută şi de alți autori[2], anumite diferențe fiind determinate de menținerea sau nu, în sfera excepțiilor relative, a actelor care privesc *apărarea şi securitatea națională.* Aceasta deoarece Decizia C.C.R. nr. 302/2011 a vizat constituționalitatea art. 5 alin. (3) . Precizăm însă, că doar partea din alin. (3) al art. 5 care se referă la *cele care privesc apărarea şi securitatea națională* a fost declarată neconstituțională prin respectiva decizie, restul articolului fiind menținut în întregime. În ceea ce ne priveşte, am apreciat că devenind incidente dispozițiile art. 147 din Constituție, care prevăd că după 45 de zile textele care nu sunt puse în acord cu decizia Curții Constituționale îşi încetează efectele, respectiva parte a textului, declarată neconstituțională, nu mai trebuie să se regăsească în conținutul lui. Decizia nr. 302/2011 a Curții Constituționale nu s-a interpretat în mod unitar, existând autori sau chiar, şi mai grav, programe legislative care excludeau în totalitate alin. (3) al art. 5 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Prin ultimele modificări aduse alin. (3) al art. 5 pe de o parte, a fost eliminată condiționarea atacării acestor acte de excesul de putere, iar pe de altă parte, au fost reintroduse *actele care privesc apărarea şi securitatea țării.*

Se pune problema legitimității acestei soluții, în contextul în care deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, inclusiv pentru Parlamentul care legiferează. În contextul în care Curtea a statuat asupra neconstituționalității textului de lege care le prevedea, este îndrituit Parlamentul să le reintroducă sau menționă în corpul legii? În opinia noastră, ar trebui ca răspunsul să fie negativ. Altfel ne jucăm *„de-a legiferarea"* şi *„de-a Curtea Constituțională".* Curtea Constituțională infirmă unele prevederi legale, declarându-le neconstituționale, Parlamentul ignoră decizia Curții şi le menține în lege, ceea ce este greu de acceptat. În forma inițială a Constituției, Parlamentul putea să invalideze decizia Curții Constituționale, adoptând legea în aceeaşi formă cu o majoritate calificată. Legea de revizuire a eliminat o asemenea posibilitate, rămânând obligativitatea deciziilor sale către toate subiectele de drept, inclusiv pentru Parlament sau

---

[1] Prin Decizia Curții Constituționale nr. 302 din 1 martie 2011, anterior menționată, a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor alin. (3) al art. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, şi s-a constatat că sintagma „cele care privesc apărarea şi securitatea națională" cuprinsă de acestea este neconstituțională. Prin urmare, conform art. 147 alin. (1) din Constituția României, republicată, dispozițiile din legile şi ordonanțele in vigoare, precum şi cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. În concluzie, în intervalul 9 mai 2011-23 iunie 2011, dispozițiile alin. (3) al art. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 au fost suspendate de drept încetându-şi efectele juridice începând cu data de 24 iunie 2011, întrucât legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea prevederilor atacate. Dat fiind faptul că există interpretarea că întreg alin. (3) al art. 5 al Legii nr. 554/2004, s-a impus să facem precizările anterioare. După cum, rezultă din cele anterior menționate, excepția de neconstituționalitate a fost admisă numai în ceea ce priveşte referirea la *„cele care privesc apărarea şi securitatea națională".*

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 500.

Președinte. Dincolo de aceste aspecte, credem că, prin specificul lor aceste acte, care privesc apărarea și securitatea națională ar trebui exceptate și nu am împărtăși rațiunea pentru care Curtea Constituțională a declarat neconstituțională legea sub acest aspect.

În contextul în care **art. 5 alin. (3), în forma rezultată în urma modificărilor care i s-au adus prin Legea nr. 212/2018, a eliminat condiționarea controlului de legalitate de existența excesului de putere**, apreciem că **această categorie de acte, care constituie categoria largă a actelor emise în situații extraordinare, nu mai formează *actele exceptate supuse unui control limitat,*** ci formează **actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor,** în sensul că **nu le sunt aplicabile prevederile art. 14 al Legii nr. 554/2004.**

§2. Reguli generale aplicabile excepțiilor de la controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ

Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ sunt unele **de natură constituțională,** de „rang" constituțional, cum a reținut și Curtea Constituțională în Decizia nr. 302/2011, iar altele de „rang" legal.

Admisibilitatea existenței unor acte administrative exceptate de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ trebuie raportată, cum am menționat doar, fără să dezvoltăm, la art. 53 care creează cadrul constituțional în limitele căruia exercițiul oricărui drept fundamental, inclusiv al celui prevăzut de art. 52, poate să fie restrâns. Din conținutul art. 53 al Constituției rezultă că el instituie, pe de o parte, **condiții de validitate a restrângerii** iar, pe de altă parte, **condiții de aplicare a restrângerii**[1].

În ceea ce privește **condițiile de validitate a restrângerii,** prin aplicare la restrângerea dreptului vătămat de o autoritate publică prevăzut de art. 52, avem în vedere următoarele:

a) să **se realizeze numai prin lege,** în materia tratată fiind vorba despre Legea nr. 554/2004;

b) să fie **determinată de una dintre situațiile prevăzute de art. 53 alin. (1),** având aplicare cele care privesc apărarea ordinii publice, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, fiind vorba despre actele menționate la alin. (1) și (3) ale textului;

c) restrângerea **să fie necesară într-o societate democratică,** aplicabilă și ea în contextul în care contenciosul administrativ însuși este un instrument al democrației și al statului de drept.

Condițiile de aplicare a restrângerii vizează **caracterul proporțional și nediscriminatoriu și interdicția ca prin intermediul restrângerii să se aducă atingere existenței însăși a dreptului.**

Din conținutul prevederilor articolelor 52 și 126 alin. (6) din Constituție, raportate la dispozițiile legii-cadru în materie, am constatat că există două categorii de acte

---

[1] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* 2008, pp. 527-546.

administrative exceptate de la controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ: **acte administrative care sunt sustrase în totalitate contenciosului administrativ,** din rațiuni care țin de natura actului sau care, dimpotrivă, se supun unui control judecătoresc, dar acesta este realizat de alte instanțe decât cele de contencios administrativ, şi **acte administrative care se supun unui control limitat.**

În literatura de specialitate s-a exprimat teza conform căreia excepțiile de la controlul de legalitate includ trei categorii de acte:

a) actele de drept comun (civile, comerciale, de dreptul muncii), ale administrației publice, indiferent de denumirea şi de caracterul unilateral sau bilateral al lor;

b) actele administrative sustrase oricărei forme de control judecătoresc (actele de guvernământ şi cele de comandament cu caracter militar);

c) actele administrative indicate de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care sunt supuse unei proceduri speciale de control judecătoresc, alta decât procedura contenciosului administrativ, reglementată de această lege[1].

Lor trebuie să le fie adăugate actele menționate de alin. (3) al art. 5 al Legii nr. 554/2004.

§3. Actele administrative sustrase în totalitate controlului de legalitate al instanțelor judecătoreşti de contencios administrativ

3.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul

Am convenit anterior că în forma inițială, Constituția făcea referire, generic, la existența unor *limite* ale dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, urmând ca acestea, alături de *condiții,* să fie reglementate de legea organică la care trimitea fostul art. 48 alin. (2), devenit în prezent art. 52 alin. (2). În urma introducerii, prin Legea nr. 429/2003 a art. 126 alin. (6), Constituția prevede două categorii de acte exceptate, respectiv *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul",* alături de actele de comandament cu caracter militar. Legea nr. 554/2004 utilizează o formulă mai dezvoltată, *„actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul".*

Această categorie de excepții aparține *actelor politice,* calificate tradițional de doctrină ca *„acte de guvernământ".* Constituția României din 1923 prevedea, în art. 107, că *puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum şi actele de comandament cu caracter militar.*

Actele politice relevă acea categorie de activități ale instituțiilor publice care nu sunt *de natură administrativă, în sensul strict*[2]. În doctrina franceză se consideră că ele includ, pe lângă *actele de guvernământ* şi *scrutinurile politice.*

Prevederea, în Constituția interbelică, a actelor de guvernământ, a obligat legiuitorul din 1925 să definească, prin lege, ce înseamnă actele de guvernământ, definiție care mai mult încurca înțelegerea acestor acte decât o clarifica, ceea ce a atras critici

[1] A. Trăilescu, *Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative,* în Dreptul nr. 11/2009, p. 123.

[2] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit publique français et européen, op. cit.,* p. 536.

ale ei în doctrina vremii[1] şi mai târziu[2]. Nici dispoziţiile Constituţiei interbelice, nici cele ale Legii Curţii de Casaţie din 1912 şi cele ale Legii contenciosului administrativ din 1925 nu au fost edificatoare[3], ceea ce a determinat autorii interbelici să sesizeze o lipsă de viziune unitară a doctrinei, legislaţiei şi jurisprudenţei în această materie[4].

În Franţa, teoria actelor de guvernământ este o creaţie a jurisprudenţei administrative, sancţionată mai târziu de legiuitor. În 1822, Consiliul de Stat a respins o reclamaţie pe considerentul că *obiectul ei vizează o chestiune politică,* iar în 1867 aceeaşi instanţă statuează că *„actele politice nu sunt de natură a fi atacate pe calea contenciosului administrativ"*[5]. Ca noţiune însă, *actele de guvernământ* au fost recunoscute prin decizia Consiliului de Stat *Prince Napoleon* din 19 februarie 1875. În prezent, în Franţa nu există o viziune unanimă în ceea ce priveşte sfera actelor de guvernământ. Unii autori consideră *acte de guvernământ* cele care privesc *relaţiile internaţionale,* precum şi *raporturile între puterile publice constituţionale*[6].

Alţi autori francezi[7] recunosc următoarele categorii:

a) actele executivului în raporturile cu Parlamentul;

b) actele executivului în relaţiile cu puterile străine, în care intră:

– actele referitoare la negocierea şi încheierea unui tratat internaţional;

– actele referitoare la aplicarea tratatelor;

– actele de politică internaţională străine tratatelor;

– actele privind războiul.

Sensibil apropiată de opiniile anterioare este şi cea a autorilor[8] care califică drept acte de guvernământ: actele Preşedintelui Republicii; actele privitoare la relaţiile Guvernului cu Parlamentul; actele referitoare la relaţiile Guvernului cu state sau organizaţii internaţionale.

Fundamentarea teoriei actelor de guvernământ se regăseşte în distincţia dintre *administrare* şi *guvernare.* Dar, din punct de vedere ideologic, o asemenea distincţie este foarte greu de realizat, ceea ce îi îndrituieşte pe autorii francezi să susţină că *„nu există un criteriu al actelor de guvernământ, există numai o listă a acestor acte"*[9].

Considerăm că formularea *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul"*, fără să precizeze *ale cui raporturi se stabilesc cu Parlamentul,* are o vocaţie generoasă, ea îngăduind să se aibă în vedere, cum avea să precizeze ulterior Legea nr. 554/2004, *actele tuturor autorităţilor publice în raporturile acestora cu Parlamentul.*

Semnificaţia acestei categorii de acte o regăsim în art. 2 alin. (1) lit. k), potrivit căreia ele reprezintă *actele emise de o autoritate publică în realizarea atribuţiilor sale*

---

[1] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.,* p. 303.

[2] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 193 şi urm.

[3] Pe larg asupra opiniilor exprimate în doctrina interbelică, postbelică şi contemporană asupra actelor de guvernământ, a se vedea A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* 2015, pp. 15-24.

[4] E. Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ,* Cernăuţi, 1944, pp. 497-498.

[5] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 64.

[6] B. Stirn, Y. Aguila, *Droit publique français et européen, op. cit.,* p. 536.

[7] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* pp. 160-162.

[8] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* pp. 66-69.

[9] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.,* p. 65. Alţi autori francezi definesc actele de guvernământ de o manieră clară, ele fiind *„acele acte îndeplinite de autoritatea administrativă, care nu sunt susceptibile de un recurs în faţa tribunalelor administrative sau judiciare".* (A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.,* 1996, p. 650).

prevăzute de Constituție sau de legea organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.

Apreciem că în această categorie de acte exceptate sunt cuprinse actele cu caracter politic emise/adoptate în exercitarea atribuțiilor constituționale dintre organul reprezentativ suprem (Parlamentul) şi cei doi şefi ai executivului (Preşedintele şi Guvernul), din care menționăm doar câteva, spre exemplificare: *mesajul Preşedintelui* prevăzut de art. 88; *dizolvarea Parlamentului de către Preşedinte* (art. 89); *consultarea Guvernului de către Preşedinte* (art. 86); *referendumul* (art. 90); *desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru* (art. 85 şi 103) etc.

În ceea ce priveşte formula constituțională, de *acte administrative care privesc raporturile cu Parlamentul*, ea trebuie interpretată într-un sens larg, *„prin analizarea ansamblului edificiului constituțional, fiind avute în vedere, (...) nu doar raporturile directe, tradiționale, dintre clasicele puteri în stat, ci şi raporturile conexe sau subînțelese din logica internă a funcționării democrației constituționale"*[1]. O asemenea viziune trebuie să includă şi acte care se derulează între cei doi şefi ai executivului, fără implicarea Parlamentului, cum ar fi, spre pildă decretele Preşedintelui emise în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, la propunerea primului-ministru, după cum observă, cu deplin temei, profesoara Dana Tofan[2].

Credem că sfera *actelor autorităților publice în raporturile cu Parlamentul* poate fi circumscrisă *sferei actelor autorităților publice care generează conflicte juridice de natură constituțională*, fiind vorba despre acte care relevă componenta politică. Chiar dacă ele sunt concretizate printr-un act administrativ, conținutul lor evocă o decizie politică. Spre exemplu, refuzul Preşedintelui României de a da curs propunerii Primului-ministru de a numi un ministru, în procedura de remaniere guvernamentală, este *refuz nejustificat,* în formularea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **care nu este însă cenzurabil pe calea contenciosului administrativ, fiind un act administrativ de natură politică asimilat.** El poate face obiectul unui control de constituționalitate, sub aspectul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională, ceea ce s-a şi întâmplat, de altfel, Curtea Constituțională soluționând o atare situație[3].

Şi în dreptul francez, cum am menționat deja anterior, *actele politice,* evocate şi prin sintagma *acte de guvernământ,* sunt considerate *nesusceptibile de contestare,* ele bucurându-se de un regim de *imunitate jurisdicțională.* Între explicațiile care se dau acestei *imunități jurisdicționale* a actelor de guvernământ, reținem pe cea exprimată metaforic, în sensul că *puterile publice trebuie să poată avea mâinile libere,* ceea ce presupune că ele nu trebuie să fie stânjenite de *nebunia controalelor,* situație care nu face incompatibile actele de guvernământ cu statul de drept[4]. Semnalăm o distincție interesantă care se face în dreptul francez între **actele de guvernământ interne,** cum ar fi, spre pildă, un decret al Preşedintelui de dizolvare a Parlamentului şi **actele de guvernământ în ordine internațională,** cum ar fi, spre pildă, măsurile luate şi comportamentul Guvernului sau al membrilor săi în cursul unor negocieri internaționale. Nici într-un caz, nici în celălalt, actele de guvernământ nu pot fi supuse controlului judecătorului administrativ. Propunem ca o asemenea distincție să fie receptată şi în dreptul intern şi atragem atenția că în istoria relativ recentă a României au existat

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 612.
[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 191-192.
[3] Prin Decizia nr. 98/2008, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.
[4] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1er, 15-ème éd., 2015, p. 749.

cazuri în care comportamentul Guvernului, în general şi al unor membri ai săi, în particular, au determinat adoptarea unor decizii contestabile, cu consecinţe extrem de păguboase pentru statul român. Ne referim la negocierea şi încheierea, în anul 2006, a unui acord prin care Guvernul, în numele statului român, a renunţat la moştenirea lăsată de Emanuel Gojdu statului român, în general şi Bisericii Ortodoxe Române, în particular, în favoarea statului maghiar, acord care a fost ulterior aprobat prin ordonanţă de urgenţă, care a stârnit în Senatul României ample discuţii în momentul în care s-a declanşat procedura de ratificare[1].

3.2. Actele de comandament cu caracter militar[2]

Reprezintă cea de-a doua excepţie de rang constituţional, care, încă de la data consacrării, atât în perioada interbelică, dar şi în cea de după 1990, a generat ample discuţii, opinii divergente, inclusiv sub aspectul semnificaţiei ei, în sensul sferei de cuprindere a unor astfel de acte. Iar aceasta presupunea răspunsul la o întrebare fundamentală: **orice act care emană de la armată este un act de comandament cu caracter militar?** Răspunsul este evident, negativ, dar au existat tendinţe, după adoptarea Legii nr. 29/1990, de a se califica drept act de comandament cu caracter militar orice act care emana de la o structură armată[3].

Constituţia din 1923 consacră pentru prima dată în dreptul românesc conceptul de **act de comandament cu caracter militar**. Am enunţat conţinutul acestui articol, care prevede lipsa de competenţă a puterii judecătoreşti, care *„nu avea căderea"* de a

---

[1] Precizăm că în acea perioadă eram membru al Senatului României şi am fost direct implicată în toate demersurile prin care se contesta legitimitatea acelui acord încheiat şi susţinut în faţa Senatului de titularul portofoliului Ministerului de Externe, care de fapt îl şi negociase (Mihai Răzvan Ungureanu). Considerăm că este de datoria noastră, publică şi academică, în egală măsură, să menţionăm acest lucru, ca şi „bătăliile" veritabile pe care le-am purtat, alături de alţi colegi din Senatul României, prin care am exprimat opoziţia noastră faţă de un asemenea act şi împotrivirea ca el să fie ratificat. De altfel, toate dezbaterile purtate în plenul Senatului se regăsesc publicate în Monitorul Oficial, partea a IV-a, iar cei interesaţi pot să le consulte şi noi îi asigurăm că va fi o lectură interesantă şi utilă, în egală măsură. În contextul în care moştenirea Gojdu fusese lăsată Bisericii Ortodoxe Române, cu anumite „sarcini", în sensul de a se asigura burse tinerilor studioşi români, s-a pus problema, legitimă, de altfel, conform căreia statul român nici nu avea calitatea să renunţe la acea moştenire. Din respect pentru adevăr, dar şi pentru a stârni curiozitatea, precizăm că la una dintre şedinţele Senatului a participat mitropolitul, de atunci şi de acum, al Ardealului, Î.P.S.S. Laurenţiu Streza, care, nici măcar nu a fost lăsat să vorbească, invocându-se anumite reguli procedurale specifice şedinţelor Parlamentului. În opinia noastră, Biserica Ortodoxă Română ar trebui să beneficieze de pârghii, inclusiv jurisdicţionale, în a-şi apăra dreptul de proprietate asupra moştenirii la care s-a renunţat de către un subiect de drept public, respectiv Guvernul României, care nu era titularul dreptului şi, în consecinţă, nu avea calitatea de a negocia şi de a încheia respectivul tratat. O situaţie relativ similară s-a petrecut de dată recentă în Parlamentul European, când ministrul justiţiei din Guvernul României, profesorul Tudorel Toader a fost împiedicat să vorbească şi să susţină punctul de vedere asupra pachetului de legi ale justiţiei adoptate recent de Parlamentul României, proiecte contestate la nivelul forurilor europene. Sunt momente, din păcate, în care procedura parlamentară, naţională sau europeană, excesiv şi discreţionar interpretată, primează fondului, cu consecinţe care pot afecta state şi instituţii.

[2] C.L. Popescu, *Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituţionale, în lumina dreptului de acces la o instanţă judecătorească*, în Curierul Judiciar nr. 11/2003, pp. 100-120.

[3] Este vorba despre Ordinul M 126/1990 al ministrului apărării naţionale, care asimila, practic, actelor de comandament cu caracter militar orice act care emana de la structurile armate, care făcea parte din categoria celor pe care le enumera, la care mai adăuga, printr-o normă de trimitere, toate celelalte acte care proveneau de la armată, deşi sfera enumerării era ea însăşi, mai mult decât îndestulătoare.

se pronunța asupra actelor de guvernământ, precum şi a celor de comandament cu caracter militar[1].

Cum Constituția din 1923 doar consacră dreptul, fără să-l definească, ar fi fost de dorit ca Legea din 1925 să facă acest lucru. Însă dispozițiile acestei legi, şi avem în vedere art. 1 şi art. 3 alin. (2), sunt şi ele lapidare, mai mult îngreunează procesul de clarificare decât să-l sprijine.

De aceea, autorii din perioada interbelică au fost profund preocupați de această problemă, manifestându-se atitudini diferite, de la rezervă până la atitudinea „temerară" de a încerca să o definească. Spunem „temerară" deoarece *„noțiunea actului de comandament cu caracter militar, întocmai ca a actului de guvernământ, nu reiese din analiza juridică şi ca atare nu poate fi o noțiune juridică; ea nu poate fi decât o noțiune extrajuridică, născută din necesitatea de a se da satisfacțiune unor anumite interese în legătură directă cu activitatea unor servicii publice de o natură specială, care este cel al apărării naționale"*[2].

Actele care emană de la autoritățile militare, potrivit reglementării interbelice, erau clasificate în două categorii:

– actele de comandament cu caracter militar, sustrase absolut controlului de legalitate;

– actele autorității militare prevăzute la art. 3 al Legii contenciosului administrativ din 1925, care nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere şi numai pentru cuantumul pensiunii.

În baza prevederilor constituționale şi legale din perioada interbelică, doctrina a identificat **condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un act care emană de la o structură armată** pentru a se încadra în categoria celor de **comandament cu caracter militar.** Noțiunea de *comandament militar* era înțeleasă ca o totalitate de trupe puse sub comanda unui şef determinat, care putea fi *şeful statului*, care, ca regulă, este comandantul forțelor armate, *ministrul de război* sau al *apărării* sau *comandantul unor structuri militare superioare.*

De esența regimului juridic al actelor de comandament cu caracter militar era întrunirea cumulativă a următoarelor condiții:

a) să fie vorba despre un act care să emane de la autorități publice cu atribuții de comandament militar;

b) prin intermediul actului să se concretizeze o activitate de natură militară. În acest sens, Înalta Curte a statuat că în conceptul de *acte de comandament cu*

---

[1] Această prevedere este o noutate, deoarece până la această dată *„termenul acesta era necunoscut în dreptul nostru, în doctrină, jurisprudență, legislație, după cum era şi este necunoscut dreptului francez, italian etc."* (C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 309). Numai doctrina germană îl teoretizase (O. Mayer, *Le droit administratif allemand*, traducere din limba franceză, Paris 1903, p. 11).

[2] C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 310. Dificultatea pe care au întâmpinat-o autorii interbelici în a defini această noțiune, a pornit de la următoarele elemente: a) formularea lapidară a art. 107 din Constituția interbelică, acesta nefăcând decât să consacre termenul şi atât; b) reglementarea oarecum sinuoasă a Legii din 1925, care în art. 2 alin. (1) reia conținutul art. 107 din Constituție, în alineatul al doilea precizează sfera actelor de guvernământ, în rândul acestora regăsind şi actele de comandament cu caracter militar. Art. 3, care mai prevedea şi alte acte sustrase contenciosului administrativ, menționa în cel de-al treilea alineat *„actele autorității militare nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere şi numai pentru cuantumul pensiunii"*. De aici problema, dacă act de comandament cu caracter militar şi act al autorității militare sunt sau nu sinonime. O altă teză a autorilor interbelici a fost aceea că *cele două noțiuni nu se identifică şi*, în consecință, *nu orice act al autorităților militare este act de comandament cu caracter militar*, putându-se stabili o relație de la *întreg la parte*, întregul fiind actul autorității militare, iar partea actul de comandament cu caracter militar.

caracter militar se includ *„acele acte administrative ce se referă la* ***probleme strict militare ale activității din cadrul forțelor armate,*** *care presupun* ***dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei în timp de pace sau război*** *sau,* ***după caz, la îndeplinirea serviciului militar*** (subl. ns.)"[1];

c) actul să cuprindă un ordin, o comandă, a cărei executare să fie impusă de disciplina militară[2].

Această concepție este, în opinia noastră, **parțial acoperitoare,** în condițiile în care vom admite, în partea finală a analizei noastre, că poate fi vorba și despre acte ai căror destinatari exced sferei personalului militar, ei vizează societatea civilă, însă prin conținutul lor protejează valori care intră în sfera de competență a forțelor armate. Ea este însă necesară și suficientă pentru departajarea între *actele de comandament cu caracter militar* și *actele de administrație militară,* respectiv *actele care izvorăsc de la structurile militare, pentru militari.*

Extrem de important este faptul că doctrina și jurisprudența au consacrat soluția că actele autorităților militare care privesc statutul legal al militarilor, astfel cum era el consacrat prin diferite legi organice, nu se încadra în excepția prevăzută în art. 2 al Legii din 1925. Această concepție este reflectată și de jurisprudența actuală, care susține că *„(...) rămân acte administrative tipice cele care privesc* ***numirea în grad, avansarea, acte de sancționare, trecerea în rezervă,*** *adică toate cele referitoare la* ***managementul resurselor umane*** (subl. ns. – V.V.)"[3].

Nici doctrina actuală nu se hazardează în a defini această noțiune, rezumându-se să se exprime în sensul că *„încadrarea unui act administrativ concret în sfera actelor de comandament cu caracter militar este o chestiune de apreciere a instanței, dar o apreciere prin prisma științei dreptului public, a constantelor acestei teorii, între care și distincția dintre actele autorităților militare cu caracter pur administrativ (identice cu actele oricărui alt organ administrativ) și actele acestora care vizează comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război"*[4].

3.3. Fundamentarea constituțională și legală actuală a actelor de comandament cu caracter militar

Constituția revizuită și republicată enumeră categoriile de acte care sunt sustrase controlului de legalitate în art. 126 alin. (6), fiind vorba, cum am mai spus, despre **actele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar**[5], sintagmă care, în mod firesc, este consacrată și de legea-cadru în materie prin art. 5 lit. b), și, respectiv, art. 2 alin. (1) lit. l).

Mai trebuie luate în considerație și alte dispoziții din legea fundamentală. Astfel, art. 118 dispune că *„Armata este subordonată exclusiv voinței poporului, pentru*

---

[1] Decizia Î.C.C.J. (S.C.A.F.) nr. 532 din 15 februarie 2006, în Buletinul Casației nr. 2/2006, *apud* G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată, op. cit.*, 2015, p. 189.

[2] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.*, p. 311.

[3] Decizia Curții de Apel București (S.C.A.F.) nr. 1148 din 25 iunie 2007, nepublicată, *apud.* A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi, op. cit,* 2008, p. 156.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 489.

[5] Cu privire la această categorie de acte, v. A. Iorgovan, F. Șerban, *Despre actele de comandament cu caracter militar,* în RDP nr. 1-2/1997, p. 41; I. Dragoman, *Comandament și administrație în activitatea militară,* în Caietul științific al Institutului de Științe Administrative al României, Sibiu, 2000, p. 25.

garantarea suveranității, a independenței şi a unității statului, a integrității teritoriale a țării şi a democrației constituționale".

Cum se exprimă într-o lucrare consacrată comentării legii fundamentale, *„Armata, cu tot ceea ce presupune ea – disciplină riguroasă, ierarhii şi subordonări, comandamente şi state majore, departamente şi ministere – în epoca modernă apare ca un serviciu public administrativ"*[1].

Raportarea acestor dispoziții la cele ale Legii din 2004 determină concluzia caracterului de excepție al actelor prevăzute la art. 5 alin. (1) lit. b), căruia ar trebui să-i corespundă o interpretare cu acelaşi caracter, armata supunându-se aceloraşi rigori ale statului de drept, care, în raporturile pe care le naşte, nu poate tolera abuzul, arbitrariul, nesupunerea față de Constituție şi de lege, încălcarea drepturilor şi libertăților fundamentale ale cetățenilor, încălcarea principiului egalității tuturor în fața legii şi a autorităților publice, fără discriminări şi privilegii, şi a principiului constituțional că nimeni nu este mai presus de lege.

Încă din perioada de adoptare a proiectului viitoarei legi a contenciosului administrativ, problema actelor de comandament cu caracter militar a creat ample discuții şi dispute, determinate de tendința de a se da o accepțiune extinsă acestei categorii de acte, *„spre a se pune în acord Legea contenciosului administrativ cu noile realități constituționale referitoare la forțele armate"*[2]. O asemenea tendință a fost percepută ca un veritabil pericol, asupra căruia a reacționat cu discernământul ştiințific specific marele dascăl Tudor Drăganu, atrăgând atenția că *„(...) dacă s-ar admite că toate actele administrative emise în timp de război sunt exceptate de la controlul prevăzut de Legea contenciosului administrativ, ar însemna să se consacre o regulă, potrivit căreia, în asemenea împrejurări excepționale, organele administrației publice ar fi plasate deasupra legilor şi ar deveni libere să încalce, fără nicio restricție, drepturile şi libertățile fundamentale ale cetățenilor"*[3].

Aceasta înseamnă că legiuitorul nu trebuie să exagereze în accepțiunea conferită sintagmei de *act de comandament cu caracter militar,* iar instanțele de contencios administrativ, în soluționarea, în baza legii, a eventualelor litigii, trebuie să manifeste maximum de prudență atunci când încadrează un act administrativ în categoria celor de comandament cu caracter militar şi deci a celor exceptate de la controlul de legalitate[4].

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția comentată şi adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1992, p. 264.

[2] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi, op. cit.,* p. 91.

[3] T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea unui recent proiect de lege a contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 57-65.

[4] Cu atât mai greu de înțeles şi de admis ni se pare, în acest context, adoptarea unui act normativ, al cărui scop era, cum se precizează în preambul, de a interpreta exact unele prevederi ale vechii Legi nr. 29/1990, este vorba despre Ordinul M 126 adoptat la 18 decembrie 1990 de Ministrul Apărării Naționale. Or, prin acest ordin, orice act care emană de la armată este calificat ca fiind act de comandament cu caracter militar, ceea ce ne determină să-l calificăm drept profund nelegitim. El a fost adoptat înainte de adoptarea Constituției, astfel încât, ulterior acestui moment, putem să reținem şi caracterul lui neconstituțional. Cu toate că art. 1 califică drept act de comandament cu caracter militar toate actele administrative emise la nivelul ministerului respectiv, într-o logică firească, expresia *„precum şi"* urmată de o enumerare nu şi-ar mai fi avut rostul, datorită caracterului global, integrator, al formulării anterioare *„toate actele administrative emise de organe ale Ministerului Apărării Naționale".*

Pentru a înlătura problemele apărute în jurisprudență sub incidența vechii reglementări[1], actuala lege a contenciosului administrativ defineşte actul de comandament cu caracter militar în art. 2 lit. l), acesta reprezentând *„actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar".*

Din conținutul acestei definiții, rezultă că *în sfera noțiunii intră toate ordinele şi instrucțiunile de serviciu privind măsurile de pregătire a trupelor, mobilizările şi concentrările de trupe, atribuirea şi efectuarea de comenzi, manevre, exerciții şi operațiuni militare*[2].

Rațiunea sustragerii acestei categorii de acte de la controlul de legalitate constă în a asigura spiritul de disciplină al subordonaților, dar şi *„acele condiții de energie, capacitate, unitate şi rapiditate necesare operațiunilor militare"*[3].

Este neîndoielnic faptul că **restul actelor care emană de la autoritățile militare şi care nu aparțin celor definite prin art. 2 lit. l) din Legea contenciosului administrativ vor putea fi atacate în fața instanțelor judecătoreşti de contencios administrativ.** Este vorba despre *actele contractuale, actele de gestiune încheiate de autoritățile militare cu diferite persoane în vederea aprovizionării,* pentru a se asigura funcționarea serviciului de apărare națională, *actele de administrație militară* sau *actele autorităților militare* cum ar fi cele care privesc *numiri în grad, avansări, acte de sancționare, de punere în retragere, de pensionare*[4] sau, în termeni actuali, *acte legate de managementul resurselor umane*[5].

În ceea ce priveşte subiectele de drept în raport de care se emit actele de comandament cu caracter militar, doctrina interbelică şi cea actuală au relevat faptul că trebuie să distingem între **actele de comandament cu caracter militar care vizează structurile armatei şi produc efecte în interiorul acesteia şi actele de comandament care produc efecte în exteriorul ierarhiei militare, în raporturile cu terții, cu *populația civilă*.** Şi această din urmă categorie de acte poate viza acte care sunt exceptate de la controlul de legalitate, cum ar fi, spre exemplu, interzicerea accesului populației civile într-o zonă de război sau care este afectată unor structuri militare sau prezintă riscul de a fi minată, ceea ce pune în pericol viața şi siguranța civililor[6].

---

[1] La litera d) a aceluiaşi Ordin regăsim următoarea reglementare: *„Ordinele ministrului apărării naționale, secretarilor de stat, comandanților, şefilor, conform competențelor ce le revin potrivit reglementărilor în vigoare privitoare la înaintări, avansări şi retrogradări în grad; numiri, eliberări şi retrogradări din funcție; mutări şi detaşări, treceri în rezervă, chemări în cadrele active ale armatei, treceri dintr-o armată (specialitate militară) în alta; orice alte probleme care privesc situația cadrelor militare, militarilor angajați pe bază de contract, elevilor militari, militarilor în termen şi cu termen redus".*

[2] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 164.

[3] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co., Bucureşti,1936, p. 311.

[4] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 164.

[5] A. Iorgovan, F. Şerban, *Despre actele de comandament cu caracter militar, art. cit.,* p. 45.

[6] Un asemenea act în mod evident face parte din categoria actelor administrative exceptate de la controlul de legalitate, încadrându-se în categoria actelor de comandament cu caracter militar. Pentru dezvoltări a se vedea A. Iorgovan, F. Şerban, *Despre actele de comandament cu caracter militar, art. cit.,* p. 45.

În concluzie, indiferent că sunt emise în interiorul armatei sau în raporturile cu populația civilă, astfel de acte administrative pot să se încadreze în categoria celor de comandament cu caracter militar. De aceea apreciem că definiția din lege, respectiv art. 2 lit. l) este **neîndestulătoare**. Aceasta deoarece definiția face referire exclusiv la *problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.* Constatăm, din interpretarea acestei definiții, că **ea vizează exclusiv dreptul comandanților de a da ordine subordonaților** şi se referă la **problemele strict militare.** În opinia noastră, **definiția ar trebui să fie completată** prin referirea la *alte decizii, luate în raport cu alte subiecte de drept, din rațiuni cu caracter militar şi pentru protecția unor valori fundamentale.*

3.4. Actele pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară

Tradițional, doctrina interbelică[1] a identificat prin sintagma **„fine de neprimire", două categorii de acte administrative exceptate,** recunoscute şi de cea actuală[2]:

a) **fine de neprimire deduse din natura actului**, unde se încadrează cele pe care deja le-am analizat, la care urmează să le adăugăm pe cele care vizează existența unei situații extraordinare;

b) **fine de neprimire deduse din existența unui recurs paralel,** categorie în care se încadrează actele pentru modificarea sau completarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară.

Această categorie de acte administrative nu este prevăzută de Legea fundamentală actuală, nefiind de „rang constituțional". Ea face parte din categoria *excepțiilor de „rang legal"* la care trimite art. 52 alin. (2) al său. Vechea Lege nr. 29/1990 le menționa[3] prin formula *„actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară".* Analizând comparativ denumirea pe care o consacra reglementarea anterioară în raport de cea actuală, constatăm două diferențe:

– **denumirea anterioară făcea referire, mai întâi** la *desființare* şi apoi la *modificare,* ceea ce ni se pare normal, pentru că obiectul contenciosului administrativ îl constituie, printre altele, desființarea (anularea) în tot sau în parte a actului;

– legea actuală precizează **caracterul organic al legii**, ceea ce concordă cu principiul **simetriei juridice**, care impune ca **derogarea de la o lege organică să se facă printr-o lege de acelaşi tip.** Necazul este că există astfel de *derogări* realizate prin reglementări cu caracter de lege ordinară, cum ar fi cele în materie contravențională, despre care vom vorbi cu ocazia analizei răspunderii contravenționale[4].

În doctrina românească, după revizuirea Constituției s-a pus problema dacă dispozițiile fostului art. 2 lit. c) din Legea nr. 29/1990 şi, după abrogarea acesteia, ale art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 sunt sau nu constituționale.

---

[1] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.,* p. 285.

[2] A Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 307.

[3] La art. 2 lit. c).

[4] Acest lucru ne-a şi determinat, pe perioada exercitării statutului nostru de parlamentar, să propunem, fără succes însă, printr-o inițiativă legislativă, punerea în acord a celor două reglementări, respectiv a O.G. nr. 2/2001 privind contravențiile cu Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, propunere care nu a avut succes, pentru că ea însemna transferul competenței de soluționare a plângerilor contravenționale de la judecătorii către tribunale, ceea ce nu s-a acceptat (legitim, de altfel, din punct de vedere practic).

Unii autori au considerat că şi în condiţiile introducerii în Constituţie a celor două categorii de excepţii, dispoziţiile fostului art. 2 lit. c) din Legea nr. 29/1990 **sunt constituţionale**[1].

Alţi autori, consideră că dispoziţiile art. 5 alin. (2) sunt **neconstituţionale,** ele contravenind prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituţie[2]. În susţinerea acestei opinii, se aduc ca argumente faptul că art. 126 alin. (6) *„(...) stabileşte regula generală a garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea contenciosului administrativ, şi instituie, într-o enumerare limitativă nu exemplificativă, două excepţii de la această regulă, printre care nu se află şi cea prevăzută de art. 5 alin. (2) din Lege nr. 554/2004"*[3]. Având în vedere că regimul juridic al excepţiilor este guvernat de principiul *exceptio est strictissimae interpretationis,* autorul ajunge la concluzia că excepţia de la art. 5 alin. (2) este *neconstituţională.*

Nu susţinem acest punct de vedere pentru argumente care ţin de regimul juridic al recursului paralel şi care au fost, de altfel, confirmate de Curtea Constituţională. Chemată să se pronunţe asupra unei excepţii de neconstituţionalitate care a vizat prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, aceasta, prin Decizia nr. 182 din 2 martie 2006[4], a dat o soluţie **de respingere,** statuând că dispoziţiile legale vizate de excepţie nu contravin art. 21, 52 alin. (1) şi (2), 126 alin. (6) şi 140 alin. (1) din Constituţie, dat fiind faptul că ele sunt supuse altei forme de control judiciar, nefiind sustrase total controlului instanţelor judecătoreşti. Ele sunt supuse unui control judecătoresc, care se exercită însă de către o altă instanţă decât cea specializată. Pentru aceleaşi considerente, ele nu sunt contrare nici prevederilor art. 6 şi 13 din Convenţia Europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.

Legea nr. 554/2004 nu defineşte, în art. 2 alin. (1) această categorie de acte exceptate, aşa cum o face cu excepţiile prevăzute la art. 126 alin. (6) din Constituţie.

În acord cu cele exprimate constant în doctrină, apreciem şi noi că pentru a ne afla în prezenţa unui asemenea tip de acte administrative exceptate, este necesară întrunirea cumulativă a mai multor condiţii, şi anume:

– să existe o **lege organică specială** care **să prevadă o altă procedură de atac.** După cum se poate constata, legiuitorul face precizarea expresă a caracterului legii, lucru firesc, de altfel, dacă avem în vedere că Legea nr. 544/2004 este o lege organică, iar derogarea de la prevederile ei se poate face tot printr-o lege organică;

– **această cale specială de atac să se exercite tot în faţa unei instanţe judecătoreşti,** şi să fie astfel vorba despre **o altă procedură judiciară.** *Per a contrario*, rezultă că dacă această procedură se exercită în faţa unui organ administrativ cu atribuţii jurisdicţionale, nu ne aflăm în prezenţa unui recurs paralel;

– o ultimă condiţie care mai poate fi reţinută vizează ceea **ce poate fi obţinut pe calea judiciară specială prevăzută de lege.** De aici condiţia ca, pe calea specială de atac să se obţină aceeaşi satisfacţie, ca şi când ea s-ar fi derulat în faţa instanţelor de contencios administrativ.

---

[1] I. Santai, *Implicaţii privind unele prevederi revizuite ale Constituţiei în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 1/2004, p. 39.

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 506; G.C. Frenţiu, *Neconstituţionalitatea art. 5 alin. (2) şi art. 6 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 11/2005, p. 43; O. Puie, *Contenciosul administrativ,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, pp. 405-409.

[3] C.-S. Săraru, *Drept administrativ, op. cit.,* 2016, p. 506.

[4] Publicată în M. Of. nr. 366 din 26 aprilie 2006.

Astfel de proceduri speciale sunt prevăzute, spre pildă, prin aşa-zisele *„legi ale proprietăţii"*, prin care au fost retrocedate bunuri imobile expropriate sau naţionalizate, cum ar fi Legea nr. 18/1991 a fondului funciar[1], Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989[2]; Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România[3]. Vom exemplifica cu o speţă interesantă, care vizează un **act juridic asimilat**, respectiv *refuzul autorităţii pârâte de a emite decizia privind titlul de despăgubire,* care a fost atacat ulterior adoptării Legii nr. 165/2013[4].

Acţiunea a fost înaintată Tribunalului Mehedinţi, Secţia Civilă, care, prin Sentinţa nr. 59 din 19 septembrie 2014, şi-a declinat competenţa în favoarea Curţii de Apel Craiova, (S.C.A.F.). Aceasta, la rândul ei, prin Sentinţa nr. 382 din 30 septembrie 2014 şi-a declinat competenţa în favoarea Secţiei Civile a Tribunalului Mehedinţi.

Chemată să se pronunţe asupra **conflictului negativ de competenţă,** Î.C.C.J. (S.C.A.F.), prin Decizia nr. 625 din 13 februarie 2015, a statuat că *în cauză competenţa de soluţionare a litigiului aparţine Tribunalului Mehedinţi, Secţia I Civilă.* Pentru a se pronunţa astfel, a avut în vedere dispoziţiile art. 35 din Legea nr. 165/2013, care, în alin. (1) prevăd că *deciziile emise (...) pot fi atacate (...) la secţia civilă a tribunalului în a cărui circumscripţie se află sediul entităţii,* iar în alin. (2) reglementează situaţia în care *entitatea învestită de lege nu emite decizia,* caz în care persoana în cauză care este *îndreptăţită se poate adresa instanţei judecătoreşti prevăzute la alin. (1),* ceea ce înseamnă **secţia civilă a tribunalului.**

Faptul că în speţă avem de-a face cu un *refuz de a emite decizia* nu înseamnă că ne aflăm în prezenţa **refuzului nejustificat** reglementat de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ ca **act administrativ asimilat.** În cauză avem de-a face tot cu un *act asimilat,* cu un *refuz de a emite o cerere,* care **vizează însă o decizie care nu se atacă la instanţa de contencios administrativ, ci la cea de drept civil,** fiind un act administrativ supus recursului paralel. Dacă actul propriu-zis, decizia, se ataca la instanţa civilă, este firesc ca şi refuzul de a o emite să se atace tot la instanţa civilă.

Un alt act normativ care prevede astfel de excepţii sau *fine de neprimire*, cum mai sunt denumite, respectiv procesele-verbale contravenţionale, este O.G. nr. 2/2001, care partajează competenţa de soluţionare a plângerilor între **judecătorii,** care sunt competente în primă instanţă şi **tribunale**, prin secţiile de contencios administrativ şi fiscal, care soluţionează apelul împotriva soluţiilor pronunţate de judecătorii. Este o soluţie *„de compromis"*, prin care s-a încercat să se diminueze situaţia contrară literei şi spiritului Legii nr. 554/2004 şi principiilor de drept, în contextul în care reglementarea-cadru a contravenţiilor are valoare de lege-ordinară, fiind vorba despre o ordonanţă simplă, care potrivit art. 115 din Constituţie, poate să reglementeze *domenii care nu fac obiectul unei legi organice.* Practic, se derogă printr-o lege ordinară de la o lege organică, ceea ce evident că nu este în conformitate cu prevederile şi principiile legale.

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.
[2] Publicată în M. Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.
[3] Publicată în M. Of. nr. 278 din 17 mai 2013.
[4] Prezentată de Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 3/2016, p. 145.

§4. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor

Menționăm dintru început că recunoaşterea acestei categorii de acte este determinată de **ultimele modificări aduse asupra art. 5 alin. (3) al Legii nr. 554/2004,** în sensul înlocuirii prevederilor referitoare la excesul de putere cu cele privind faptul că nu le sunt aplicabile dispozițiile art. 14 al Legii nr. 554/2004

Am precizat anterior concepția majoritară din doctrină, elaborată în baza formei inițiale a art. 5 alin. (3), conform căreia pot fi identificate două categorii de excepții, care includ **actele administrative exceptate totalmente de la controlul de legalitate (absolute)** şi pe **cele care se supun parțial controlului,** doar în situația expres prevăzută de lege, respectiv când au fost emise sau adoptate cu exces de putere **(relative).**

În contextul ultimelor modificări la care a fost supus acest text, am apreciat că **se impune şi reformularea acestei categorii de excepții,** în sensul ca ea să vizeze **actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor,** concretizat în faptul că **nu le sunt aplicabile prevederile art. 14 al Legii nr. 554/2004.**

Am mai arătat faptul că nu împărtăşim această soluție legislativă şi credem că această categorie de acte administrative puteau fi atacate, într-adevăr, doar dacă s-a manifestat un exces de putere din partea organelor emitente sau adoptatoare. În contextul în care legiuitorul a optat pentru o altă soluție, ne adaptăm, critic, evident, la ea, sperând că tot prin lege va fi regândită în viitor.

Aceasta cu atât mai mult cu cât definirea **excesului de putere** o regăsim în art. 2 alin. (1) lit. n), acesta semnificând *exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăților cetățenilor.* Această dispoziție nu a fost abrogată prin legea modificatoare şi este firească menținerea ei, în contextul în care excesul de putere îl regăsim menționat în art. 2 alin. (1) lit. i) care defineşte **refuzul nejustificat de a soluționa o cerere** ca fiind *exprimarea explicită, **cu exces de putere,** a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane.*

În Franța regăsim recursul pentru exces de putere, care *„simbolizează întreaga originalitate a contenciosului administrativ"*[1].

El a fost descris de Gaston Jèze ca fiind *„cea mai minunată creație a juriştilor, arma cea mai eficace, cea mai practică, cea mai economică, care poate exista în lume, pentru a apăra libertățile"*[2].

Prin intermediul său se obține anularea deciziilor ilegale ale administrației, iar lucrul cel mai important este că regimul juridic favorizează acest demers.

Revenind la această categorie de excepții, ea include în prezent actele prevăzute la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, respectiv *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea şi securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor şi epizootiilor.* Art. 5 alin. (3) cuprindea încă din momentul adoptării sale şi **actele care**

---

[1] M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif, op. cit.,* 2017, p. 120.
[2] G. Jèze, *Les libertés individuelles,* Institut International de Droit Public, PUF, 1929, p. 162.

privesc apărarea şi securitatea naţională, categorie de acte care a avut, am putea spune, **un istoric legislativ zbuciumat.** Cum am arătat deja, această parte a textului a făcut obiectul **controlului de constituţionalitate,** *a posteriori,* excepţia ridicată fiind soluţionată prin Decizia Curţii nr. 302 din 1 martie 2011[1], prin care a fost admisă excepţia şi s-a constatat că sintagma *„cele care privesc apărarea şi securitatea naţională"* cuprinsă de art. 5 alin. (3) este neconstituţională. În aceste condiţii, în conformitate cu prevederile art. 147 alin. (1) din Constituţie, pe o perioadă de 45 de zile, în care legiuitorul avea obligaţia să pună de acord prevederile legii cu cele ale deciziei Curţii Constituţionale, dispoziţiile declarate neconstituţionale ale art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului **au fost suspendate.** În condiţiile în care, în acest interval, legiuitorul nu şi-a îndeplinit obligaţia constituţională anterior precizată, după epuizarea celor 45 de zile, partea din conţinutul art. 5 alin. (3) al Legii nr. 554/2004 care făcea referire la actele *„care privesc apărarea ţării şi securitatea naţională"* şi-a încetat aplicabilitatea.

Între timp, această categorie de acte exceptate a fost reintrodusă prin Legea nr. 212/2018.

Din interpretarea alin. (3) al art. 5 rezultă că în prezent acesta are în vedere **patru categorii de acte administrative exceptate,** respectiv:

a) actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă;

b) acte administrative care privesc apărarea şi securitatea naţională;

c) actele administrative emise pentru restabilirea ordinii publice;

c) actele administrative emise pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor.

Toate aceste acte mai sunt evocate în doctrină şi prin sintagma *acte emise în situaţii excepţionale*, fiind vorba despre regimul stării de asediu şi de urgenţă, reglementat în prezent prin O.U.G. nr. 1/1999[2], aprobată cu modificări prin Legea nr. 453/2004[3].

Potrivit art. 2 din O.U.G. nr. 1/1999, cu modificările care i s-au adus prin legea de aprobare, **starea de asediu** este definită ca reprezentând *ansamblul de măsuri excepţionale de natură politică, militară, economică, socială şi de altă natură, aplicabile pe întreg teritoriul ţării ori în unele unităţi administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacităţii de apărare a ţării la pericole grave, actuale sau iminente, care ameninţă suveranitatea, independenţa, unitatea ori integritatea teritorială a statului.*

Starea de urgenţă este definită prin art. 3 al aceluiaşi act normativ ca fiind *ansamblul de măsuri excepţionale de natură politică, economică şi de ordine publică, aplicabile pe întreg teritoriul ţării ori în unele unităţi administrativ-teritoriale, care se instituie în următoarele situaţii: a) existenţa unor pericole grave, actuale sau iminente privind securitatea naţională ori funcţionarea democraţiei constituţionale; b) iminenţa producerii ori producerea unor calamităţi care fac necesară prevenirea, limitarea, sau înlăturarea, după caz, a unor dezastre.* Instituirea şi menţinerea uneia din aceste două măsuri, potrivit art. 3[1] din Ordonanţă, nou introdus prin legea de aprobare, se poate face numai în măsura în care este impusă de situaţia existentă, dar şi respectând obligaţiile asumate de România potrivit dreptului internaţional.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011.

[2] Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

[3] Publicată în M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

Aceste prevederi din Legea organică a contenciosului administrativ şi din Ordonanța de urgență privind regimul stării de asediu şi al celei de urgență trebuie aplicate în consonanță cu prevederile art. 53 din Constituție care reglementează regimul restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

După cum se susține în literatura de specialitate, în lipsa unor dispoziții exprese în legea organică, se vor aplica, în soluționarea litigiilor de acest gen, direct textele constituționale, în primul rând art. 53. Astfel, instanțele judecătoreşti vor aprecia dacă actul atacat respectă principiul proporționalității între măsura pe care o instituie şi cauza care a determinat-o, dacă el a fost necesar pentru înlăturarea urmărilor unei situații excepționale, dacă nu este discriminatoriu şi dacă el era necesar, într-o societate democratică[1].

Dat fiind specificul acestor acte, al condițiilor în care ele se emit, achiesăm la opinia formulată în doctrină că **ele nu pot fi să vizeze decât încălcarea unor drepturi sau libertăți, nu şi a unor interese legitime**[2].

Secţiunea a IX-a
Procedura în materie de contencios administrativ

§1. Normele procedurale aplicabile[3]

Procedura în materia contenciosului administrativ îşi are izvorul atât în legea-cadru, cât şi în prevederile Codului de procedură civilă, care reprezintă drept comun în materie. Raportul dintre legea procedurală generală şi cea specială este stabilit prin art. 28 alin. (1) al Legii nr. 554/2004, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, conform căruia *„Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil şi ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de* ***putere*** *dintre autoritățile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum şi cu procedura reglementată de prezenta lege.* Anterior modificărilor operate, textul alin. (1) al art. 28 mai conținea o teză, conform căreia *„Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabileşte de instanță, cu prilejul soluționării cauzei"*, care a fost însă abrogată[4]. El a mai fost modificat anterior prin Legea nr. 262/2007,

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 307.

[2] *Ibidem.*

[3] Legea din 1925, ca şi actuala reglementare a cuprins, printre dispozițiile sale, nu doar norme de drept substanțial, ci şi norme de drept procedural, rațiunea instituirii acestora constând în natura specifică a litigiilor, care impune o procedură specială de sesizare a instanțelor judecătoreşti, de soluționare a cauzelor, care este în mare parte diferită de procedura civilă obişnuită. Legea interbelică nu a acoperit însă, prin conținutul său, toate aspectele de procedură, cum nu o face nici actuala reglementare. S-a pus problema dacă, *„în lipsa unor dispoziţiuni speciale sau contrarii în legea contenciosului administrativ, nu sunt aplicabile regulile de drept comun procedural"*. Această problemă a apărut deoarece legea interbelică nu consacra nicio soluție pentru această situație, nu trimitea la Codul de procedură civilă, cum face actuala reglementare. Răspunsul la problema enunțată mai sus a fost pozitiv; atât doctrina, cât şi jurisprudența exprimându-se în sensul că *„legea contenciosului administrativ în materie procedurală, se completează cu dispozițiunile procedurale de drept comun"*. (C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 366).

[4] Abrogarea s-a făcut prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă.

prin care s-a înlocuit sintagma *raporturi de autoritate* cu cea de *raporturi de* ***putere,*** iar partea finală, care făcea referire la *soluționarea excepțiilor* a fost înlocuită cu *soluționarea cauzei.*

Din coroborarea celor de mai sus, rezultă că, în analiza aspectelor de ordin procedural aplicabile contenciosului administrativ, trebuie recunoscute două categorii de norme procedurale aplicabile:

a) norme procedurale specifice, consacrate de Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007 şi prin Legea nr. 76/2012;

b) norme procedurale generale, comune procedurii civile obişnuite, care îşi află izvorul în Codul civil şi în Codul de procedură civilă.

De precizat însă că dispozițiile Codului de procedură civilă nu constituie drept comun în mod automat. Ele dobândesc o asemenea calitate numai în măsura în care sunt compatibile cu specificitatea raporturilor care formează contenciosul administrativ şi care sunt **raporturi de putere.**

În ceea ce ne priveşte, ne vom opri cu analiza asupra câtorva aspecte de norme procedurale specifice, cea de-a doua categorie făcând obiect de studiu al disciplinei *„procedură civilă".*

§2. Trăsăturile generale ale procedurii contenciosului administrativ

Sintagma *„procedură administrativă contencioasă"* include **ansamblul normelor procedurale consacrate de Legea contenciosului administrativ şi Codul de procedură civilă, în conformitate cu care se introduc şi se soluționează litigiile care privesc actele administrative tipice sau asimilate ale unei autorități publice şi cei vătămați în drepturile şi interesele lor legitime şi se pun în executare hotărârile pronunțate.**

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat, cu valoare de constantă, faptul că *„(...)* ***procedura contenciosului administrativ are un caracter special, fiind derogatorie de la regulile procedurale civile şi dă expresie prevederilor art. 52*** *din legea fundamentală, oferind cadrul constituțional al protejării cetățenilor în fața eventualelor abuzuri ale autorităților publice* (subl. ns.)". Pentru a-şi fundamenta această opinie, Curtea arată că *„În acest context, legiuitorul a stabilit că executarea hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile, prin care s-au instituit obligații în sarcina autorităților publice trebuie să fie realizată într-un anumit termen, fie cel precizat în cuprinsul hotărârii, fie, în lipsa acestuia, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a acesteia"*[1].

Autorii români, de regulă, nu au tratat până în prezent, de sine stătător, particularitățile care caracterizează procedura administrativă contencioasă, prin comparație cu procedura judiciară de drept comun. Aspectele procedurale ale soluționării litigiilor de contencios administrativ au fost, ca regulă, integrate procedurii civile obişnuite.

Din activitatea desfăşurată ca avocat, când am avut posibilitatea să reprezentăm interesele unor părți în nenumărate litigii de contencios administrativ, am putut să constatăm că, din nefericire, nici în practică nu se acordă atenția cuvenită acestei probleme.

[1] Decizia nr. 898/2015, par. 22.

Acest lucru atrage o identificare periculoasă, în opinia noastră, a caracterelor procedurii judiciare obişnuite şi ale celei de contencios administrativ, care este de natură să afecteze specificitatea acestora din urmă şi implicit, soluțiile care se pronunță.

Aşa cum am menționat anterior, prin Legea nr. 76/2012 a fost suprimată, din conținutul art. 28, competența instanțelor învestite cu soluționarea cauzei de a stabili compatibilitatea dintre procedura civilă obişnuită şi specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, şi cei vătămați prin actele administrative ale acestora, pe de altă parte. Era o prevedere logică şi utilă, care dădea eficiență primei teze a textului, prin care se impune existența unei asemenea compatibilități. Ea condiționează, practic, aplicarea procedurii civile obişnuite şi calitatea acesteia de drept comun în materia litigiilor de contencios administrativ de existența acestei compatibilități. În prezent, în opinia noastră, textul a fost „văduvit" de o parte importantă a lui, ceea ce atrage consecințe negative asupra aplicării conținutului său. Îl transformă, practic, într-un principiu pur teoretic, fără aplicabilitate concretă. Legea nr. 76/2012 are ca obiect de reglementare punerea în aplicare a Codului civil. În opinia noastră, însăşi eliminarea părții din normă care conferea instanțelor specializate de contencios administrativ competența de a stabili compatibilitatea procedurii civile obişnuite cu litigiile de contencios administrativ este o dovadă a unui mod de tratare care relevă un soi de desconsiderare a procedurii în materie de contencios administrativ şi a instituției, în ansamblul său. Şi chiar a ramurii de drept administrativ, în ansamblul său. Spunem aceasta deoarece, cum am mai arătat se manifestă, la nivelul specialiştilor în dreptul privat, o asemenea abordare, şi ne-am îngăduit să luăm atitudine împotriva ei[1]. Şi o vom face în continuare. Aspectele sunt, în opinia noastră, grave nu doar pe fond, ci şi pe formă. Avem în vedere faptul că astfel de soluții legislative sunt promovate fără consultarea noastră, a specialiştilor de drept public. Credem că un minim respect colegial ne datorăm, iar un asemenea respect ar trebui să impună, sub aspect deontologic, să fie consultați, atunci când se reglementează materii care țin de o altă ramură de drept, cei care o slujesc. Ca regulă, oamenii politici sunt cei care ignoră pe cei care au un statut de specialişti, pe care nu l-au primit de la guvernanță sau alți decidenți, ci printr-o muncă asiduă, titanică, de cele mai multe ori, cu dozele ei de sacrificiu şi renunțări. Este de neînțeles însă când astfel de atitudini se întâmplă chiar în sânul specialiştilor. O spunem nu din orgoliu, nu facem o pledoarie *pro domo,* ci, pur şi simplu, din dorința de a transmite un mesaj, de a exprima nişte convingeri care apreciem că țin de o anumită morală profesională care trebuie să guverneze astfel de relații. Experiența de om şi profesionist, credința noastră în valori, ne determină să ne exprimăm astfel. Şi să nutrim speranța că spusele noastre sunt înțelese în profunzimea şi buna lor credință. Să lăsăm adversitățile la politicieni! Noi, specialiştii, universitarii, oamenii de ştiință, să ne dăm mâna pentru a face legi bune, pentru a „îndrepta strâmbătatea lumii".

În literatura franceză, orice lucrare care abordează, cu caracter monografic sau fără un asemenea caracter, instituția contenciosului administrativ, analizează şi caracteristicile procedurii administrative contencioase. Cu diferențe de la un autor la altul, noțiunea evocă *totalitatea regulilor privind introducerea, instrumentarea şi judecarea cererilor susceptibile a fi date în competența jurisdicțiilor administrative.*

---

[1] V. Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" sa forțată,* în RDP nr. 4/2017, pp. 15-20.

Regăsim referirea expresă la noțiunea de *„jurisdicție administrativă”*, dat fiind faptul că în această țară există separarea între *jurisdicția judiciară* şi cea *administrativă*, că există instanțe speciale şi specializate de contencios administrativ, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat, organ independent al administrației, care are în jur de 250 de membri şi care nu este rupt de administrația activă, dimpotrivă, se află în strânsă legătură cu ea[1].

Concepția franceză în materie este dominată de principiul *„a judeca administrația înseamnă tot a administra”*[2].

Aceasta înseamnă că *„judecătorul administrativ trebuie să fie, mai mult sau mai puțin, un judecător specializat în materie administrativă, dar un judecător având spiritul unui administrator, un judecător conştient că deciziile sale trebuie să fie un complement al acțiunii administrative”*[3].

În sistemul constituțional şi legal românesc nu regăsim concepția, principiile şi instituțiile specifice sistemului francez. Intenția de a se crea unele instanțe specializate a fost exprimată prin Legea nr. 554/2004 care, în art. 10 alin. (1) face referire la *tribunalele administrativ-fiscale,* care sunt competente să soluționeze în fond litigiile referitoare la actele autorităților locale şi cele care au o anumită valoare (până la 3.000.000 lei, după ultimele modificări ale legii[4]), problemă asupra căreia vom reveni. Soluția avansată era, oarecum, deficitară, pentru că **propunea înființarea unor asemenea instanțe specializate doar la nivelul tribunalelor.** Ea atrăgea situația relativ nefirească sub aspectul competenței de soluționare în fond a litigiilor de contencios administrativ. Aceasta deoarece o categorie de litigii urma să se soluționeze în fond de *tribunale administrativ-fiscale,* respectiv de *instanțe specializate,* iar o altă categorie, de *secții specializate,* respectiv de secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale curților de apel, care erau şi instanțe de recurs împotriva hotărârilor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale. Constatăm că ea reprezenta, din start, o soluție „dezechilibrată” sub aspectul competenței, dar, oarecum, ea reprezenta un început. Însă nici aşa „dezechilibrată”, cum a fost concepută, nu s-a realizat, în contextul în care tribunalele administrativ-fiscale nu au fost create nici la 14 ani de la adoptarea legii. Şi nici nu sunt „semne” că vor fi create în curând. În opinia noastră, este o situație care nici nu ar fi trebuit să existe şi care, oricum, ar fi necesar să se schimbe cât mai curând. Aceasta cu atât mai mult cu cât Constituția face vorbire, în articolele 140[5] şi 155 de *instanțe judecătoreşti specializate.*

Într-un asemenea context normativ, şi trăsăturile caracteristice ale procedurii administrative contencioase vor fi diferite de ale celei din Franța.

Din interpretarea prevederilor Constituției şi ale legii-cadru în materie, desprindem următoarele **trăsături caracteristice ale procedurii contenciosului administrativ:**

a) este formată dintr-un ansamblu de norme procedurale speciale consacrate de legea-cadru în materie, care se completează cu normele procedurii civile obişnuite, **în măsura în care există compatibilitate cu specificul raporturilor care se circumscriu instituției contenciosului administrativ.**

---

[1] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12[e] éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 15.

[2] În original *„juger l'administration, c'est encore administrer”.*

[3] R. Chapus, *Droit du contentieux administratif,* 9[ème] éd., Paris, 2000, p. 40.

[4] Până la modificările aduse prin Legea din iulie 2018, pragul valoric era de 1.000.000 lei.

[5] Art. 140 prevede că litigiile derivate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătoreşti specializate, iar potrivit art. 155, consacră norma tranzitorie conform căreia, până la înființarea acestora, competența va reveni instanțelor ordinare.

Este foarte importantă precizarea cu privire la necesitatea compatibilității între normele procedurale obișnuite și specificul instituției contenciosului administrativ. În procesul de elaborare a proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, devenit Legea nr. 262/2007, au existat propuneri și variante de introducere, în corpul legii, a instituțiilor din procedura civilă obișnuită care nu sunt compatibile cu procedura specifică litigiilor de contencios administrativ. *Exempli gratia,* **ordonanța președințială,** care în materie de contencios administrativ îmbracă forma **suspendării executării actului,** prevăzută de articolele 14 și 15 din Legea nr. 554/2004. În final, s-a renunțat la o prevedere care să conțină instituțiile considerate incompatibile cu specificitatea litigiilor de contencios administrativ, lăsându-i-se judecătorului de contencios administrativ deplina libertate de a aprecia în ce măsură reglementările Codului de procedură civilă sunt sau nu compatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. În prezent, cum am precizat deja, a fost eliminat dreptul judecătorului de contencios administrativ de a stabili existența unei asemenea compatibilități, ceea ce, subliniem încă o dată, lipsește de eficiență norma care instituie existența unei asemenea compatibilități. Punem în discuție diferența categorică dintre viziunea autorului proiectului de lege, care a intenționat chiar menționarea enunțiativă a instituțiilor din procedura civilă care sunt incompatibile cu specificul litigiilor de contencios administrativ, pentru ca ulterior să renunțe, pentru a-i lăsa judecătorului independența de a stabili compatibilitatea dintre norme și rezultatul la care s-a ajuns în prezent, prin eliminarea prevederii privind competența judecătorului de a stabili compatibilitatea. Se poate considera – și suntem convinși că se va face – că nu e cazul să facem atâta discuție, pentru că nimeni altcineva decât judecătorul nu se poate pronunța asupra acestui aspect. Respingem o asemenea abordare, pentru că apreciem că **problema este prea importantă pentru a o introduce în regulile comune, generale, ale procedurii civile.** Că lucrurile stau astfel, rezultă și din ceea ce se întâmplă în practică. Spre exemplu, sunt instanțe care se pronunță pe ordonanțe prezidențiale în contenciosul administrativ, deși, în opinia noastră, aceasta face parte din procedurile *incompatibile* cu specificul raporturilor de putere care se tranșează în cadrul litigiilor de contencios administrativ[1]. Într-o altă opinie, interesantă și temeinic argumentată, de altfel, se susține că *„(...) problema de drept a admisibilității ordonanței președințiale, în alte cazuri decât cel al suspendării actului administrativ unilateral, poate primi o nouă abordare. Nu există motive pentru care procedura ordonanței președințiale să fie considerată,* de plano, *incompatibilă cu specificul raporturilor de drept administrativ (...) în situația în care, în funcție de specificul fiecărei cauze, nu se pune problema suspendării actului administrativ unilateral (...)"*[2];

b) **regăsirea,** în procedura de contencios administrativ, a **unor excepții de la regulile aplicabile procedurii civile obișnuite,** consacrate prin alin. (2) și (3) ale art. 28. O *primă excepție* este consacrată de alin. (2) și ea vizează **instituția suspendării procesului civil care este atrasă de intervenția unei cauze penale,** potrivit principiului de drept *penalul ține în loc civilul.* Astfel, textul oprește instanța să dispună

---

[1] În același sens, A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările ulterioare, op. cit.,* p. 371.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată, op. cit.,* ed. a III-a, p. 598. Autoarea adaugă că poate fi vorba despre luarea *„(...) unor măsuri provizorii de altă natură, cum ar fi impunerea unei obligații vremelnice în sarcina unei părți, în strânsă legătură cu actul tipic sau asimilat, până la dezlegarea fondului cauzei".*

suspendarea cauzei pentru că s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârşită în legătură cu actul administrativ atacat, în cazul în care reclamantul stăruie în continuarea judecății. O a *doua excepție la care ne raportăm vizează* ***principiul disponibilității*** şi este consacrată de alin. (3) al art. 28. Textul instituie ***interdicția retragerii acțiunilor care au fost introduse de persoanele de drept public, precum şi de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public,*** *precum şi* ***cele introduse împotriva actelor administrative normative,*** însă admite o excepție, respectiv *situația în care sunt formulate şi pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.* Dincolo de stângăciile de formulare, şi avem în vedere referirea distinctă la *persoanele de drept public* şi la *orice autoritate publică*[1], textul conține o derogare de la principiul disponibilității în cazul a două categorii de litigii: cele de **contencios administrativ obiectiv**, care sunt promovate de o persoană de drept public, inclusiv de o autoritate publică; cele care au ca **obiect acte administrative cu caracter normativ.** Dat fiind faptul că persoanele morale de drept public pot promova acțiuni şi pentru ocrotirea unor drepturi subiective sau interese legitime cu caracter privat, legiuitorul, în mod firesc, a consacrat o **excepție de la excepție,** ca să ne exprimăm eufemistic.

c) ca natură juridică, **normele procedurii administrative contencioase sunt norme de drept public,** respectiv de drept administrativ.

Aceasta deoarece norma de trimitere de la art. 28 al Legii nr. 554/2004 nu transferă normele procedurale în materia contenciosului administrativ în norme ale procedurii civile obişnuite. Cum am susținut în mod constant, ea nu schimbă astfel natura juridică a contenciosului administrativ şi a procedurii aplicabile acestuia, transformându-le în norme ale procedurii civile obişnuite[2]. Reiterăm şi în acest context tendința autorilor de drept privat de a ignora un asemenea adevăr şi de a considera procedura de contencios administrativ ca o procedură civilă, puțin diferită;

d) sub aspectul **derulării sale în timp,** procedura de contencios administrativ presupune, de regulă, două etape[3], şi anume:

– **procedura anterioară** sesizării instanței de contencios administrativ, care este o **procedură administrativă**;

– **procedura în fața instanței** de contencios administrativ, care este o ***„procedură judiciară"***.

Aceasta reprezintă *regula,* deoarece există anumite litigii de contencios administrativ pe care legea le exceptează de la obligativitatea parcurgerii procedurii administrative prealabile. Astfel de excepții sunt prevăzute atât de *legea-cadru în materie,* cât şi de *legi organice speciale.* În contextul în care *regula* este consacrată printr-o *lege organică,* este evident că şi *excepțiile* trebuie prevăzute printr-o *lege cu acelaşi caracter.* Pentru *prima categorie de excepții,* invocăm art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, care prevede că *în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe sau al acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice, precum şi în cazurile*

---

[1] *„Stângăcia"* la care ne referim derivă din faptul că **orice autoritate publică este, în acelaşi timp, o persoană de drept public.**

[2] V. Vedinaş, *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 303.

[3] În acelaşi sens, V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1994, p. 183.

prevăzute la art. 2 alin. (2) (al celor care privesc actele asimilate sub forma refuzului nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termen legal) şi la art. 4 (al excepţiei de nelegalitate), ***nu este obligatorie procedura prealabilă.***

Pentru cea de-a doua, exemplificăm prin prevederile Codului administrativ pe care le-am precizat anterior, respectiv art. 239 alin. (5) care prevede că în cazul contestării unor sancţiuni de către viceprimari, preşedinţi şi vicepreşedinţi de consilii judeţene, *nu se mai realizează procedura administrativă prealabilă.*

În practică, caracterul de *regulă* al procedurii administrative prealabile a determinat Instanţa Supremă să considere că ea trebuie urmată şi atunci când se formulează cereri accesorii, cum este *cererea de intervenţie principală.* În acest sens s-a pronunţat Î.C.C.J (S.C.A.F.) prin Decizia nr. 1895/2007[1]. În ceea ce priveşte *intervenţia principală,* intervenientul dobândeşte o calitate procesuală similară celei a reclamantului, urmărind protejarea unui drept sau interes legitim. *„Intervenţia voluntară principală este folosită de terţul care acţionează pentru a obţine pentru sine un profit, în sensul legii, el urmărind să i se recunoască sau să i se stabilească un drept propriu"*[2]. Pentru acest motiv, cererea formulată de el trebuie să întrunească două categorii de condiţii: cele prevăzute de Codul de procedură civilă pentru o astfel de cerere, în articolele 61-62; cele impuse de Legea nr. 554/2004 unei acţiuni în contenciosul administrativ, în care se include şi **procedura prealabilă**[3]. În schimb, în ceea ce priveşte *cererea de intervenţie voluntară accesorie,* dat fiind faptul că prin intermediul ei intervenientul urmăreşte pronunţarea unei *soluţii favorabile uneia din părţi,* ea *„(...) nu trebuie să conţină elementele cererii de chemare în judecată, cuprinzând numai apărări în sprijinul părţii pentru care se intervine. În consecinţă, formularea (...) nu este condiţionată de îndeplinirea prealabilă a procedurii administrative"*[4];

e) **caracterul urgent al judecării cauzelor** constituie o altă trăsătură specifică litigiilor de contencios administrativ, care, din păcate, prin modificările aduse prin Legea nr. 212/2018 Legii nr. 554/2004, a fost parţial afectat. După cum se arată într-un interesant studiu al colegei noastre, profesoara Dana Tofan[5], acest caracter relevă semnificaţia deosebită a litigiilor de contencios administrativ pentru protejarea drepturilor şi a intereselor legitime, pentru statul de drept, în ansamblul său. De aici toate particularităţile procedurii specifice acestor litigii.

Este adevărat că principiul celerităţii este specific administrării justiţiei în ansamblul său[6], dar în judecarea litigiilor de contencios administrativ principiul celerităţii trebuie aplicat şi respectat în mod deosebit. O asemenea concluzie se desprinde din conţinutul şi terminologia normelor procedurale consacrate prin Legea nr. 554/2004.

---

[1] I. Deleanu, *Comentariu la Decizia nr. 1895/2007 a ÎCCJ, s. cont. adm. fiscal,* în Revista Română de Jurisprudenţă nr. 1/2009, pp. 61-65., *apud* G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, op. cit.,* p. 582.

[2] M. Tăbârcă în V.M. Ciobanu, M. Nicolae, *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat,* vol. I, ed. a II-a rev. şi ad., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 243.

[3] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii,* ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 240.

[4] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, comentată şi adnotată, op. cit.,* p. 587.

[5] D. Apostol Tofan, *Modificările esenţiale aduse instituţiei contenciosului administrativ prin noua lege-cadru în materie (II),* în Curierul judiciar nr. 4/2005, pp. 78-91.

[6] Pentru o analiză monografică a acestui principiu, v. Gh. Dobrican, *Procesul civil, urgentarea judecăţii,* Ed. Continent XXI.

Astfel, regăsim utilizată formula *„de urgență"* în art. 20 care reglementează judecata în recurs[1]. Anterior, alin. (1) al art. 17 care reglementează judecata în fond, utiliza formula *„de urgență şi cu precădere"* însă, în urma modificărilor care au fost aduse prin Legea nr. 212/2018, după cum am arătat, cu caracter critic, în prezentarea acestei legi, a fost eliminată formula *de urgență şi cu precădere*; prin art. 17 alin. (3) se impune termenul de 30 de zile de redactare a hotărârii; potrivit art. 20 alin. (3), *cauza se va trimite o singură dată* la instanța de fond. Reiterăm precizarea că referirea la caracterul *urgent şi cu precădere* al judecății a rămas numai în ceea ce priveşte căile de atac, nu şi judecata în fond, ceea ce nu considerăm că este o soluție firească şi rațională. Aceasta deoarece **o anumită categorie de litigii trebuie să se judece în ansamblul său în acelaşi mod şi nu pe grade de jurisdicție sau cicluri jurisdicționale.**

În egală măsură, în doctrina franceză se atrage atenția, cu deplin temei, în opinia noastră, că *„imperativul de celeritate trebuie deseori să cedeze în fața necesității de a aloca timp pentru a judeca"*[2].

f) **caracterul public**[3] al procedurii judiciare în materia contenciosului administrativ, cu precizarea că în anumite litigii se poate aplica norma din procedura civilă, conform căreia atunci când instanța apreciază, în funcție de elementele specifice ale fiecărei spețe, poate decide ca şedința să se desfăşoare în secret. Prin art. 17 din Codul de procedură civilă se instituie regula *„şedințele de judecată sunt publice, în afara celor prevăzute de lege"*. În acord cu cele exprimate de procedurişti, precizăm şi noi că *„Regulile de publicitate a şedinței de judecată au în N.C.P.C. un pronunțat caracter convențional"*[4]. Pentru susținerea acestei afirmații se au în vedere prevederile art. 244 alin. (3) şi (4)[5], din conținutul cărora rezultă că judecarea în camera de consiliu şi, în acest fel, abandonarea principiului publicității exprimă voința părților.

Se vorbeşte, metaforic, despre *„fereastra publicității"*, care este lipsită *„în amonte, de secretul instrucției, iar în aval, de cel al deliberării"*[6].

g) **accesibilitatea** sub aspectul cuantumului taxelor aferente litigiilor de contencios administrativ. Ca şi în sistemul francez[7], litigiile de contencios administrativ impun taxe de timbru mult mai mici decât litigiile civile sau comerciale.

Art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, prevede că *pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele*

---

[1] Textul prevede că *instanța de judecată va judeca recursul de urgență.*

[2] M. Guymor, B. Seiller, *Contentieux administratif, op. cit.*, 2017, p. 235.

[3] Procedura contencioasă în Franța are ca specific caracterul secret. Acest caracter îşi are obârşia în caracterul secret specific administrației franceze. Un asemenea caracter secret este nuanțat de obligația judecătorului de a respecta regulile unei dezbateri contradictorii între părți, de a le permite acestora să-şi prezinte apărările şi să aibă cunoştință de toate elementele utile procesului. (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 17-18).

[4] G. Florea în V.M. Ciobanu, M. Nicolae, *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat, op. cit.*, vol. I, ed. a II-a rev. şi ad., p. 650.

[5] Art. 244 alin. (3) *„Părțile pot fi de acord ca dezbaterea fondului să urmeze în camere de consiliu, în aceeaşi zi sau la un alt termen. (4) Cererea de judecată în lipsă presupune că partea care a formulat-o a fost de acord şi ca dezbaterea fondului să aibă loc în camera de consiliu, în afara cazului în care partea a solicitat expres ca aceasta să aibă loc în şedință publică".*

[6] M. Guymor, B. Seiller, *Contentieux administratif, op. cit.*, 2017, p. 170.

[7] *„Justiția administrativă este mai puțin scumpă decât justiția civilă"* (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 17-18).

de timbru prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare[1].

O.U.G. nr. 83/2013 privind taxele judiciare de timbru[2], în art. 16 prevede că acțiunile introduse de cei vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează: a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris – 50 lei; b) cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ – 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei. Constatăm că acest text instituie principiul conform căruia, **taxele judiciare de timbru în acțiunile de contencios administrativ se stabilesc în funcție de caracterul, evaluabil sau nu în bani, al obiectului cererilor formulate,** fără a putea depăși limita instituită de lege.

Un regim juridic diferit de taxare au acțiunile al căror obiect îl reprezintă *contractele administrative,* în cazul cărora taxa de timbru se calculează corespunzător valorii, în conformitate cu prevederile art. 3 din O.U.G. nr. 80/2013[3], fără a exista alte limite, decât cele impuse pentru litigiile evaluabile în bani.

Trebuie avute în vedere și prevederile art. 30 din O.U.G. nr. 80/2013 potrivit cărora sunt scutite de taxă judiciară de timbru acțiunile și cererile, inclusiv căile de atac formulate, potrivit legii, de Senat, de Camera Deputaților și alte autorități publice, precum și cele formulate de instituții publice, indiferent de calitatea procesuală pe care o au, atunci când au ca obiect venituri publice. Alin. (2) al textului precizează ce anume venituri se introduc în categoria celor publice, fiind vorba despre cele ale bugetului de stat, al asigurărilor sociale de stat și bugetele locale. Dat fiind faptul că O.U.G. nr. 80/2013 constituie o reglementare-cadru în materia taxelor judiciare de timbru, după intrarea sa în vigoare acțiunile în contenciosul administrativ urmează a fi supuse taxelor de timbru stabilite în conformitate cu prevederile art. 16 și 30 din O.U.G. nr. 80/2013.

Conținutul art. 17 alin. (2) a făcut obiectul controlului *a posteriori* de constituționalitate, soluționat prin Decizia nr. 639 din 3 octombrie 2006[4]. Critica a vizat încălcarea liberului acces la justiție, garantat de art. 21 și inegalitatea de tratament în cazul acțiunilor care privesc acte administrative asimilate, respectiv contracte administrative, în raport cu actele administrative unilaterale, pentru care legiuitorul a instituit taxe de timbru mai accesibile. Curtea **a respins excepția,** dat fiind dreptul constituțional al legiuitorului de a stabili procedura de judecată, inclusiv sub aspectul regimului taxelor. Pentru motivarea soluției de respingere, Curtea și-a invocat propria jurisprudență în

---

[1] Anterior modificărilor adoptate în luna iulie 2018, textul făcea referire la Legea nr. 146/1997, în prezent abrogată. De asemenea, el *excepta de la regimul taxelor acțiunile privind contractele administrative, care se taxează la valoare,* însă și respectiva parte din text a fost abrogată, dat fiind faptul că O.U.G. nr. 80/2013 prevede și modul de taxare a acestor acțiuni.

[2] Publicată în M. Of. nr. 392 din 29 iunie 2013.

[3] Art. 3 din O.U.G. nr. 80/2013 are următorul conținut: *(1) Acțiunile și cererile evaluabile în bani, introduse la instanțele judecătorești, se taxează astfel: a) până la valoarea de 500 lei – 8%, dar nu mai puțin de 20 lei, între 500 și 5.000 lei – 40 lei + 7% pentru ceea ce depășește 500 lei; c) între 5.001 și 25.000 lei – 355 + 5% pentru ceea ce depășește 5.000; d) între 25.000 lei și 50.000 lei – 1.355 lei + 3% pentru ceea ce depășește 25.000 lei; e) între 50.000 lei și 250.000 lei – 2.105 lei și 2% pentru ce depășește 50.000 lei; peste 250.000 lei – 6.105 + 1% pentru ceea ce depășește 250.000 lei.".* Dispozițiile alin. (2) se referă la drepturi juridice patrimoniale, cărora li se aplică același regim de taxare.

[4] Publicată în M. Of. nr. 925 din 15 noiembrie 2006.

materie de instituire a taxelor de timbru, în general, care este concordantă cu liberul acces la justiție, respectiv Decizia nr. 103 din 6 iunie 2000[1], Decizia nr. 168 din 25 martie 2005[2] sau Decizia 427 din 25 mai 2006[3]. În esență, Curtea Constituțională a statuat, în acord şi cu jurisprudența instanțelor europene, că liberul acces la justiție nu este incompatibil cu instituirea unor taxe sau altor reguli procedurale.

O caracterizare pertinentă şi exhaustivă a procedurii specifice contenciosului administrativ o regăsim în Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015 a Curții Constituționale[4], referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 şi 25 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Prin această decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„procedura contenciosului administrativ are un caracter special, fiind derogatorie de la regulile procedurale civile, şi dă expresie prevederilor art. 52 din Legea fundamentală, oferind cadrul constituțional al protejării cetățenilor în fața eventualelor abuzuri ale autorităților publice".*

§3. Aplicarea în timp a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

Reguli privind aplicarea în timp a normelor procedurale de soluționare a litigiilor regăsim în dispozițiile Codului de procedură civilă, care constituie drept comun şi pentru litigiile de contencios administrativ, în măsura compatibilității lor cu specificul acestor din urmă litigii.

Art. 24 din acest act normativ reglementează *„procedura aplicabilă proceselor noi"* şi prevede că *„Dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor şi executărilor silite începute după intrarea acestora în vigoare".* Precizăm că art. 24 din Cod a făcut obiectul atât al controlului de constituționalitate pe cale de excepție, care a fost respinsă de Curtea Constituțională[5], cât şi jurisprudenței Înaltei Curți de Casație şi Justiție, în procedura de dezlegare a unei chestiuni de drept, reglementată în art. 519-521 din Noul Cod de procedură civilă[6].

Cum s-a apreciat în doctrină, regula instituită de art. 24 este rațională şi în concordanță cu interesele justițiabililor, asigurând previzibilitatea normei de procedură civilă[7]. Prin art. 25 al Codului se reglementează „legea aplicabilă proceselor în curs", textul prevăzând că *„(1) Procesele în curs de judecată, precum şi executările silite începute sub legea veche, rămân supuse acelei legi."*[8].

Într-o formulă mai dezvoltată, art. 3 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă prevede că *„(1) Dispozițiile Codului de procedură civilă se aplică numai proceselor şi executărilor silite*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 460 din 21 septembrie 2000.
[2] Publicată în M. Of. nr. 362 din 28 aprilie 2005.
[3] Publicată în M. Of. nr. 582 din 5 iulie 2006.
[4] Publicată în M. Of. nr. 148 din 26 februarie 2016.
[5] Prin Decizia nr. 409/2015, publicată în M. Of. nr. 521 din 13 iulie 2015.
[6] A se vedea Decizia nr. 8/2014, Complet DCD, respinsă, publicată în M. Of. nr. 723 din 2 octombrie 2014.
[7] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, ediție revăzută, completată şi actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 119.
[8] Alin. (2) şi (3) ale art. 25 prevăd că *„(1) Procesele în curs de judecată la data schimbării competenței instanțelor legal învestite vor continua să fie judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început. În caz de trimitere spre rejudecare, dispozițiile legale privitoare la competență, în vigoare la data când a început procesul, sunt aplicabile. (3) În cazul în care instanța învestită este desființată, dosarele se vor trimite din oficiu instanței competente potrivit legii noi. Dispozițiile alin. (1) rămân aplicabile".*

începute după intrarea acestuia în vigoare. (2) Procesele începute prin cereri depuse, în condițiile legii, la poștă, unități militare sau locuri de detenție înainte de data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă rămân supuse legii vechi, chiar dacă sunt înregistrate la instanță după această dată".

Din coroborarea textelor menționate rezultă că *„legea procesuală civilă produce efectele pentru care a fost edictată în intervalul de timp de la intrarea în vigoare și până la abrogare (...)"*[1].

Norme privind aplicarea în timp a dispozițiilor sale regăsim în art. 27 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit cărora *„Cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării"*. Norma se regăsește și în dispozițiile tranzitorii ale Legii nr. 262/2007, în art. II alin. (1) teza întâia, ceea ce constituie, cum s-a remarcat deja[2], o încălcare a regulilor de tehnică legislativă instituite prin Legea nr. 24/2000, cu modificările și completările ulterioare[3], care interzice adoptarea de norme paralele, care se suprapun una peste cealaltă.

Se pune problema stabilirii regulilor procedurale aplicabile în cazul în care actul administrativ, tipic sau asimilat, a fost emis anterior intrării în vigoare a legii-cadru în materia contenciosului administrativ, dar litigiul s-a născut ulterior acestui moment. Într-o atare situație, litigiul se va soluționa, sub imperiul Legii nr. 554/2004, însă legalitatea actului va fi stabilită în raport cu prevederile legale în vigoare la data în care actul a fost emis, adoptat sau încheiat. Regăsim aici principiul *tempus regit actum,* conform căruia un act juridic este guvernat de legea în vigoare la data nașterii sale.

După cum a remarcat corect o distinsă autoare, teoretician și practician în egală măsură[4], prin art. 28 alin. (2) și (3) se admit două derogări de la normele procedurale cuprinse în actualul Cod de procedură civilă, pe care le-am menționat în secțiunea anterioară[5], astfel că nu mai revenim asupra lor.

§4. Părțile în litigiul de contencios administrativ

Avem în vedere subiectele de drept care îndeplinesc calitatea de *reclamant* și, respectiv, de *pârât* în litigiile de contencios administrativ.

---

[1] O. Puie, *Aspecte privitoare la implicațiile Noului Cod de procedură civilă în materia determinării competenței instanțelor de contencios administrativ care soluționează litigii derivate din acte administrative și contracte administrative,* în revista Dreptul nr. 10/2014, p. 54.

[2] *Ibidem,* p. 56.

[3] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[4] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* 2014, p. 545.

[5] Este vorba despre: a) interzicerea suspendării judecării cauzei când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, în cazul în care reclamantul – persoană vătămată – stăruie în continuarea judecării pricinii; b) în cazul acțiunilor introduse de persoanele juridice de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea interesului public, precum și al celor introduse împotriva actelor administrative normative, acestea nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate pentru apărarea drepturilor sau intereselor lor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat. Este vorba, în acest caz, de acțiuni introduse în temeiul contenciosului obiectiv, de Avocatul Poporului sau de un alt organism de drept public care acționează pentru protejarea unui interes legitim public, ceea ce justifică o excepție de la principiul disponibilității. Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, L. Vișan, A.-S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi. Comentariu și Jurisprudență, op. cit.,* p. 368.

Calitatea de *reclamant* o poate avea, cum am mai avut prilejul să arătăm, o persoană vătămată. Considerăm că **nu are relevanță capacitatea civilă**[1] a reclamantului persoană juridică. Art. 1 al Legii nr. 554/2004 are denumirea *„subiectele de sesizare a instanței"*. În ceea ce privește **reclamantul persoană fizică, acesta trebuie să aibă capacitate de drept civil.** Când este vorba despre un grup de persoane, acesta nu trebuie să aibă capacitate în sensul dreptului civil, ci capacitate morală sau, cum se exprimă un autor francez, să aibă *vocația de a avea capacitate juridică*[2].

Cât privește titularii dreptului la acțiune în contenciosul administrativ, legislația actuală recunoaște calitatea de reclamant următoarelor subiecte de drept:

a) particularul, cel vătămat fie printr-un act administrativ al cărui destinatar este, fie printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept. Am anticipat astfel una dintre inovațiile aduse prin Legea nr. 554/2004 pe care o regăsim în art. 1 alin. (2), potrivit căruia *se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.*

În acest fel se tranșează o problemă care, nefiind reglementată, a fost dezbătută în doctrină și întâlnită în jurisprudență, unde a primit soluții diferite. Situația cea mai des întâlnită o regăsim în cazul autorizațiilor de construcție, a celor de funcționare a unor societăți comerciale sau pentru desfășurarea de activități la domiciliu.

Este posibil ca actele administrative de autorizare să afecteze drepturi sau interese legitime ale altor persoane decât destinatarul lor. Este evident că, deși legea nu prevede expres, calitatea de pârât în litigiul astfel născut o va avea atât beneficiarul actului, cât și organul de la care acesta emană[3];

b) prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în exercitarea dreptului de tutelă administrativă reglementat de art. 123 din Constituție și de prevederile Codului administrativ. Am analizat tutela administrativă în primul volum al lucrării noastre, astfel că nu vom reveni asupra ei decât cu elemente care privesc acțiunile în fața instanțelor judecătorești. Precizăm doar că Legea nr. 554/2004 consacră acestei instituții tradiționale a dreptului public o accepțiune mai largă, care include pe lângă prefect, și autoritatea competentă în materia respectării statutului funcționarilor publici, care este Agenția Națională a Funcționarilor Publici[4]. O anumită discuție s-a făcut în literatura de specialitate, pornind de la faptul că atât Constituția, în art. 123 alin. (5), cât și Legea nr. 554/2004 în art. 3 alin. (1) și (2) utilizează formula *„poate ataca"*. De aici concluzia că prefectul ar dispune de *un drept de apreciere asupra exercițiului acțiunii*[5]. Pe aceleași raționamente, și în ceea ce privește Agenția Națională a Funcționarilor Publici se consideră că urmează *„(...) să aprecieze dacă va folosi sau nu această îndrituire legală, ceea ce constituie o situație atipică față de caracterul obligatoriu al îndeplinirii atribuțiilor de către autoritățile administrației publice"*[6]. În ceea

---

[1] Se impune, firește, pentru reclamantul persoană fizică să aibă capacitate de exercițiu, pentru că un minor sau un incapabil nu poate să sesizeze instanța de judecată.

[2] R. Chapus, *op. cit.*, 2000, p. 397.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 645.

[4] Pentru o analiză de ansamblu a acestei instituții, a se vedea R.N. Petrescu, *Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată*, în RDP nr. 3/2004, pp. 107-112.

[5] E. Popa, *Contenciosul administrativ obiectiv, op. cit.*, pp. 39-40.

[6] R.N. Petrescu, *Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, art. cit.*, p. 109.

ce ne priveşte, cum ne-am exprimat şi cu alte prilejuri[1], nu împărtăşim această viziune şi credem că referirea la *poate ataca* are în vedere o atribuţie de principiu, care depinde de descoperirea sau nu a unor încălcări ale legii, urmare a efectuării controlului de tutelă administrativă. Însă **dacă astfel de ilegalităţi se regăsesc în actele a căror legalitate este verificată, nu mai subzistă acel *poate*, cele două subiecte de drept având obligaţia să acţioneze în instanţă.** O altă interpretare determină, în opinia noastră varianta că ele constată unele nelegalităţi, că le consemnează în documentele de control pe care le încheie, dar au libertatea de a acţiona sau nu, soluţie care ni se pare de neacceptat.

c) unele autorităţi publice care au misiunea să vegheze la respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, cum ar fi Avocatul Poporului[2] sau Ministerul Public[3].

În cazul acţiunilor prin care s-a vătămat un interes public, calitatea de reclamant o pot avea, pe lângă autorităţile precitate şi *orice persoană de drept public*, ca şi *organismele sociale interesate*.

Noţiunea de *organisme sociale interesate* evocă, potrivit art. 2 alin. (1) lit. s) acele *structuri neguvernamentale, sindicate, asociaţii, fundaţii şi altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecţia drepturilor diferitelor categorii de cetăţeni sau, după caz, buna funcţionare a serviciilor publice administrative*. Ele reprezintă tot *autorităţi publice*, în accepţiunea generoasă pe care legiuitorul o dă acestei noţiuni.

Concepţia actualei legi în această materie[4] a fost criticată vehement de către regretatul profesor Tudor Drăganu, încă de când aceasta se afla în fază de proiect, atât pe considerentul riscului ca acţiunile de contencios administrativ să nu se transforme într-un soi de *acţiuni populare (actio popularis)*, dar şi pentru că ar intra în conflict cu prevederile art. 52 din Constituţie, unde se face referire la un *drept al unei persoane vătămate sau la un interes legitim al acesteia*[5]. Marele profesor atrăgea atenţia că *„(...) Proiectul urmăreşte să instituie un fel de acţiune populară, recunoscând oricărei persoane fizice sau juridice şi chiar unor grupări întâmplătoare de persoane dreptul de a o declanşa nu numai în cazul vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes personal printr-o acţiune în justiţie, ci şi ori de câte ori un interes public poate fi invocat"*[6].

---

[1] V. Vedinaş în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.*, 2008, p. 1208.

[2] Astfel, Avocatul Poporului, potrivit art. 55 din Constituţie, are ca misiune *„apărarea drepturilor şi a libertăţilor cetăţeneşti"*. O îndatorire similară revine, potrivit art. 131, şi Ministerului Public care, pe lângă apărarea valorilor mai sus enunţate, are şi sarcina de a reprezenta interesele generale ale societăţii şi apărarea ordinii de drept. Rezultă că aceste două autorităţi publice pot sesiza instanţele de contencios administrativ, în realizarea statutului lor constituţional mai sus evocat. (A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a p. 511). O asemenea competenţă este recunoscută expres prin actuala Lege privind contenciosul administrativ. Dispoziţiile din Legea nr. 554/2004 care prevăd dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanţa de contencios administrativ au fost atacate la Curtea Constituţională de către chiar instituţia Avocatului Poporului. Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, a respins această excepţie.

[3] Potrivit art. 131 alin. (1) din Constituţie, *(1) În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societăţii şi ordinea de drept, precum şi **drepturile şi libertăţile cetăţenilor*** (subl. ns. – V.V.)"

[4] Precizăm că legea a fost publicată, în fază de proiect, în RDP nr. 2/2004, pp. 71-82.

[5] T. Drăganu, *Câteva reflecţii pe marginea unui recent proiect de lege a contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004, pp. 11-21.

[6] T. Drăganu, *Câteva reflecţii pe marginea unui recent proiect de lege a contenciosului administrativ, art. cit.*, p. 65.

Pârât poate fi, potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004 şi art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituție, o **autoritate publică**, fiind vorba despre **autorități publice din sfera celor trei clasice puteri ale statului** sau **din afara acestora.** Am analizat semnificația şi valențele acestei sintagme, conform actualei reglementări.

Capacitatea procesuală a acestora este fundamentată pe capacitatea de drept public (de drept administrativ) în virtutea căreia autoritățile publice, în lipsa personalității juridice, pot sta în proces, în nume propriu, în calitate de reclamant sau pârât[1].

Astfel, Înalta Curte de Casație şi Justiție a statuat, prin Decizia nr. 1/2017[2], cu privire la Comisia pentru protecția copilului, instituită prin art. 115 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecția şi promovarea drepturilor copilului, că aceasta este un organ de specialitate, aflat în subordinea consiliului județean sau, după caz, a consiliului local al sectorului municipiului Bucureşti, **fără personalitate juridică.** Un statut similar are şi Comisia de evaluare a persoanelor adulte cu handicap. *„Comisia pentru protecția copilului, precum şi Comisia pentru evaluarea persoanelor cu handicap* ***sunt autorități publice, în sensul definit de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004"***[3]. Constatăm că Instanța Supremă s-a pronunțat în sensul că **deşi cele două Comisii nu sunt dotate cu personalitate juridică, ele sunt *autorități publice,*** în sensul Legii nr. 554/2004.

Alături de autoritatea publică, în conformitate cu art. 16 din lege, poate avea această calitate şi o persoană fizică, acțiunea putând fi formulată şi personal împotriva funcționarului public care a contribuit la elaborarea/adoptarea/încheierea actului sau care se face vinovat de refuzul de a-l fi emis/adoptat/încheiat, însă numai dacă se solicită despăgubiri.

§5. Tipuri de acțiuni în contencios administrativ în funcție de obiectul acțiunii

Identificarea tipurilor de acțiuni în contenciosul administrativ în funcție de **obiectul cererii** se poate realiza având în vedere, pe de o parte, **obiectul acțiunii,** iar pe de altă parte, **soluțiile pe care le poate pronunța instanța.** Dispoziții referitoare la cele două probleme se regăsesc în Constituție, în art. 52 alin. (1) şi în Legea nr. 554/2004 în art. 8 şi 18, raportate la norma de principiu a art. 1 şi la alte dispoziții care pot prezenta relevanță în cauză[4].

În al doilea rând, determinarea categoriilor de acțiuni în contenciosul administrativ în funcție de obiectul cererii ne obligă să diferențiem după cum acesta este reprezentat de **un act administrativ unilateral, cu caracter individual sau normativ,** sau, după caz, de **un act bi sau multilateral,** respectiv un **contract administrativ.**

1. **Categorii de acțiuni, în funcție de obiectul cererii atunci când acțiunea vizează un act administrativ unilateral, cu caracter normativ sau individual**

Din interpretarea dispozițiilor constituționale şi legale, apreciem că pot fi identificate următoarele categorii:

---

[1] E. Popa, *Contenciosul administrativ obiectiv,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1999, p. 23.

[2] Publicată în M. Of. nr. 223 din 31 martie 2017.

[3] I.C.C.J., Decizia nr. 1/2017, par. 45.

[4] De exemplu, art. 9 privind *acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului* sau art. 16 privind *introducerea în cauză a funcționarului.*

a) acțiuni care au ca obiect **anularea actului,** putând fi vorba despre o **anulare totală sau parțială a actului.** Precizăm faptul că art. 8 alin. (1) prevede în mod expres faptul că poate fi vorba despre *anularea în tot sau în parte a actului*;

b) acțiuni care vizează, pe lângă **anularea actului,** și **solicitarea de despăgubiri materiale și/sau morale,** care pot fi exclusiv **materiale,** exclusiv **morale** sau **atât materiale, cât și morale.** Art. 8 alin. (1) face referire la *repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daunele morale.* Precizăm că nu toate acțiunile pot avea ca obiect repararea pagubelor materiale sau morale. Art. 8^2 consacră o **derogare** de la o asemenea posibilitate, care vizează **acțiunile întemeiate pe vătămarea unui interes legitim public,** care **pot avea ca obiect exclusiv anularea actului** sau **obligarea autorității pârâte să emită un act** sau **un alt înscris,** respectiv **să efectueze o anumită operațiune administrativă**;

c) acțiuni care au ca obiect exclusiv **obligarea la emiterea unui act administrativ, eliberarea unui alt înscris** sau **la efectuarea unei anumite operațiuni administrative.** Identificarea acestei categorii are în vedere art. 18 alin. (1) al legii, care face referire la cele trei categorii de soluții, pronunțate, evident, în acțiunile care au avut un asemenea obiect;

d) acțiuni al căror obiect îl reprezintă **obligarea la emiterea actului, la eliberarea altui înscris sau la efectuarea unei anumite operațiuni administrative,** însoțite de **cererea de despăgubiri materiale și (sau) morale.** Cererea de despăgubiri poate fi astfel formulată nu doar în cazul actului administrativ tipic, când obiectul acțiunii îl constituie anularea unui act, cât și în cazul în care acesta vizează actul administrativ asimilat, sub forma refuzului nejustificat sau a nesoluționării în termenul legal a unei cereri.

În toate cazurile, în soluția pronunțată se pot adăuga și aspectele vizând legalitatea actelor și a operațiunilor care au stat la baza emiterii actului.

2. Categorii de acțiuni în funcție de obiectul cererii atunci când acțiunea vizează un act administrativ bi sau multilateral, un contract administrativ.

Am acceptat faptul că una dintre inovările, am putea spune, revoluționare, pe care le produce Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ în raport cu vechea Lege nr. 29/1990 o reprezintă **consacrarea expresă a contractului administrativ** și **recunoașterea competenței instanțelor de contencios administrativ de a se pronunța asupra litigiilor generate de acestea.** Inițial, o astfel de acțiune viza toate litigiile ce puteau fi generate de un contract administrativ, respectiv cele care priveau **încheierea, modificarea, încetarea și executarea lor,** o asemenea competență fiind recunoscută prin art. 8 alin (2)[1]. În urma modificărilor care i s-au adus prin Legea din iulie 2018, **litigiile care privesc executarea contractelor administrative au fost scoase din competența instanțelor de contencios administrativ, soluționarea lor fiind transferată instanțelor de drept comun.**

În urma acestor modificări, acțiunile care vizează contracte administrative pot fi, din punct de vedere al obiectului cererii, de mai multe categorii:

a) acțiuni care au ca obiect anularea, în tot sau în parte, a unui contract administrativ;

b) acțiuni care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ;

---

[1] În forma inițială, textul prevedea: *„Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ".*

c) acțiuni legate de încheierea unui contract administrativ;

c) acțiuni prin care se solicită obligarea uneia dintre părți să îndeplinească una sau mai multe obligații contractuale;

d) acțiuni prin care se solicită pronunțarea unei sentințe prin care să se suplinească consimțământul unei părți, atunci când interesul public o cere;

e) acțiuni prin care se solicită obligarea la plata unor despăgubiri.

Precizăm însă că toate aceste categorii de acțiuni pot fi formulate cu sau fără solicitarea de despăgubiri cu caracter material sau moral. Se impune precizarea, care a fost formulată într-o valoroasă lucrare, că **despăgubirile, atât cele materiale, cât şi cele morale, nu pot fi cerute decât ca un capăt secundar de cerere, şi nu printr-o acțiune care să aibă exclusiv acest obiect**[1]. Dreptul de a pretinde şi de a obține despăgubiri este condiționat, astfel, de constatarea unei nelegalități în activitatea de natură administrativă a autorităților publice. Singura situație când se admite solicitarea exclusiv a despăgubirilor este cea reglementată de art. 19 alin. (1), în cazul în care reclamantul nu cunoştea întinderea prejudiciului atunci când a formulat acțiunea principală, motiv pentru care el le poate solicita ulterior, printr-o acțiune separată, al cărei termen de prescripție de 6 luni curge de la data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

§6. Acțiunile care vizează ordonanțe ale Guvernului

Una dintre inovațiile aduse de Constituția revizuită este cea a **recunoaşterii competenței instanțelor de contencios administrativ de a se pronunța asupra cererilor celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.** În doctrină s-a atras atenția asupra faptului că textul *„(...) nu conferă instanțelor de contencios administrativ dreptul de a examina constituționalitatea ordonanțelor, care este de competența Curții Constituționale"*[2]. Această viziune este împărtăşită şi de Curtea Constituțională, care a statuat că doar ea *„(...) este abilitată să efectueze controlul asupra ordonanțelor simple sau de urgență ale Guvernului, nicio altă autoritate publică neavând competență materială în acest domeniu"*[3].

Acest aspect a fost clarificat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 660 din 4 iulie 2007[4], prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în măsura în care permit

---

[1] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit.*, 348.

[2] V.M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 1239.

[3] Decizia C.C.R. nr. 358 din 30 mai 2018, par. 75.

[4] Publicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007. Conform art. 147 din Constituție, dispozițiile din legile şi ordonanțele în vigoare, precum şi cele din regulamente constatate ca fiind neconstituționale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial a deciziei Curții Constituționale „dacă în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției". Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. În aceste condiții, dispozițiile art. 9, în forma avută anterior ultimelor modificări, au fost suspendate în intervalul 2 august 2007-16 septembrie 2007, în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță, încetându-şi efectele juridice în data de 17 septembrie 2007, întrucât legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea prevederilor atacate.

ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță[1].

Conținutul art. 9 al Legii nr. 554/2004 a mai făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate, pe considerentul că ea încalcă liberul acces la justiție, garantat de art. 21 din Constituție şi de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Ea a fost însă respinsă prin Decizia nr. 894 din 5 decembrie 2006[2], pe considerente care vizau, în principal, neîndeplinirea condițiilor de admisibilitate impuse de Legea nr. 47/1992 de organizare şi funcționare a Curții Constituționale. Reținem însă, dintre considerentele exprimate pe acela care are o valoare de constantă atât pentru jurisprudența proprie, cât şi pentru cea a Curții Europene de la Strasbourg, în sensul că **accesul liber la justiție nu este nici absolut, nici necondiționat. Statele membre pot impune anumite restricții, care nu trebuie să atingă substanța dreptului însuşi.**

Comparând conținutul textului constituțional cu cel al art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, constatăm că **primul se referă la ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe care *au fost deja declarate neconstituționale*,** pe când cel de-al doilea are în vedere **astfel de acte normative sau dispoziții din ele care *urmează să fie declarate neconstituționale,*** respectiv *„fără să fie declarată neconstituționalitatea lor"*[3]. Dat fiind principiul supremației Constituției, apreciem că norma consacrată de ea reprezintă regula, principiul, în ceea ce priveşte dreptul consacrat de art. 126 alin. (6) teza a doua a sa şi o asemenea viziune trebuia consacrată şi de legea organică, însă apreciem că lucrurile nu stau astfel.

Potrivit alin. (1) al art. 9, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

Constatăm, din conținutul primului alineat al art. 9, din succesiunea alineatelor sale, de altfel, că prima situație reglementată nu este cea prevăzută de Constituție, despre care am apreciat că ar trebui să reprezinte regula, ci aceea în care ordonanțele sau dispozițiile lor urmează a fi supuse controlului de constituționalitate. Spunem aceasta deoarece situația avută în vedere de textul constituțional se regăseşte reglementată abia în alin. (4) al art. 9. În opinia noastră, soluția din lege ar fi trebuit inversată: mai întâi, trebuia dezvoltată norma constituțională şi apoi prevăzută şi posibilitatea de a se formula astfel de cereri şi în cazul în care cei ce se consideră vătămați apreciază că anumite ordonanțe sau dispoziții din ele prezintă vicii de constituționalitate.

---

[1] Precizăm că decizia a fost pronunțată în condițiile în care art. 9 alin. (1) al Legii nr. 554/2004 avea un conținut diferit de cel actual, respectiv *„Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate"*. Textul actual, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 262/2007 şi Legea nr. 100/2008, care l-au pus în acord cu decizia Curții, cuprinde în partea finală precizarea *„în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță"*.

[2] Publicată în M. Of. nr. 54 din 24 ianuarie 2007.

[3] V.M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, *op. cit.*, p. 1239.

Potrivit alin. (2) al art. 9, instanța de contencios administrativ verifică dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, modificată și republicată. Dacă ea constată că respectivele condiții sunt îndeplinite, sesizează Curtea Constituțională, prin încheiere, și suspendă soluționarea cauzei pe fond. În caz contrar, instanța va respinge, ca inadmisibilă, acțiunea formulată.

După pronunțarea Curții Constituționale, poate apărea una dintre următoarele situații:

a) în cazul în care **ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța de contencios administrativ va repune cauza pe rol și va da un termen,** cu citarea părților;

b) în cazul în care **excepția a fost respinsă, instanța de judecată va repune cauza pe rol, însă va respinge acțiunea ca inadmisibilă pe fond.**

Prin alin. (4) se reglementează, cum am precizat deja, ipoteza prevăzută de textul constituțional. El arată că în situația în care decizia de declarare a neconstituționalității s-a pronunțat în urma ridicării excepției într-un alt proces, sesizarea instanței de contencios administrativ se face direct, fără a mai fi necesară procedura prealabilă, în limitele unui termen de un an, care curge de la data publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, a Deciziei Curții Constituționale.

Faptul că ordonanța sau dispoziția din ordonanță a fost declarată neconstituțională înaintea judecării cererii, nu înseamnă că acțiunea întemeiată pe art. 9 alin. (4) și (5) va fi obligatoriu admisă. Soluția instanței va avea în vedere, pe lângă decizia pronunțată, argumentele de fapt și de drept invocate și probatoriul administrat.

Alin. (5) al art. 9 dispune că *„acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unor autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative".*

Vom detalia problema posibilității formulării de acțiuni în contencios administrativ de către persoane vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale prin prezentarea Deciziei nr. 1630 din 28 martie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție[1]. Reclamantul M.V. a chemat în judecată pârâtul Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, pentru a dispune: anularea dispozițiilor art. 18 și 19 ale art. II din O.U.G. nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din O.U.G. nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, precum și instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar[2], aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 283/2011[3];

- anularea art. 9 din O.U.G. nr. 84/2012 și suspendarea executării acestuia pe durata procesului;

- recunoașterea dreptului pretins și a interesului legitim și obligarea pârâtului la abrogarea din textul O.U.G. nr. 84/2012 a art. 9, referitor la beneficiarii Legii nr. 341/2004. Prin întâmpinare, pârâtul a invocat excepția netimbrării acțiunii și a inadmisibilității acesteia, dat fiind faptul că O.U.G. nr. 80/2010 a devenit lege prin aprobarea ei de către Parlament.

---

[1] Comentată în E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr. 4/2015, pp. 117-121.

[2] Publicată în M. Of. nr. 636 din 10 septembrie 2010.

[3] Publicată în M. Of. nr. 887 din 14 decembrie 2011.

Prin sentința civilă nr. 1005 din 14 martie 2013, Curtea de Apel Bucureşti, Secția de contencios administrativ şi fiscal a admis excepția inadmisibilității şi a respins acțiunea ca inadmisibilă. În motivare a arătat că demersul reclamantului este inadmisibil, deoarece el vizează anularea parțială a unei ordonanțe de urgență, iar ordonanțele de urgență nu sunt acte administrative, în sensul definiției date acestora prin art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. Instanța de recurs a menținut soluția instanței de fond şi a respins recursul promovat. Totodată, a fost sesizată Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 din Legea nr. 554/2004. A arătat că obiectul acțiunii îl constituie anularea unor dispoziții dintr-o ordonanță de urgență, şi nu anularea unui act administrativ sau obligarea la plata unor despăgubiri, aşa cum prevede art. 9 din Legea nr. 554/2004. Legile şi ordonanțele Guvernului sunt acte normative şi nu pot forma obiectul controlului instanței de contencios administrativ. În ceea ce priveşte excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a respins-o, deoarece a considerat că nu are relevanță în soluționarea litigiului, excepția având ea însăşi caracter inadmisibil, ca şi acțiunea în anulare. Pentru aceste considerente, recursul a fost respins.

Constatăm că principala problemă juridică pe care o pune această speță este aceea referitoare la **obiectul unei acțiuni în justiție care vizează o ordonanță sau o dispoziție din ordonanță, simplă sau de urgență, declarată neconstituțională.** Înțelegem astfel că **obiectul unei asemenea acțiuni în niciun caz nu poate fi reprezentat de anularea unor prevederi dintr-o ordonanță.** În egală măsură, obiectul unei astfel de acțiuni nu poate fi reprezentat de **suspendarea executării unei asemenea ordonanțe, în tot sau în parte,** cum înțelegem că se întâmplă adeseori în practică[1]. Nefiind acte administrative, ci acte cu putere de lege, ordonanțele se supun numai controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională. După cum a statuat corect instanța de judecată, **obiectul unei acțiuni întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ îl poate constitui numai anularea unui act administrativ şi/sau despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe declarate, în tot sau în parte, neconstituționale.**

Pentru a sintetiza, apreciem şi noi, în acord cu opinia exprimată în literatura de specialitate, că acțiunea formulată în baza art. 9 din Legea nr. 554/2004, poate avea ca obiect:

a) acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului;

b) anularea actelor administrative emise sau adoptate în baza acestor ordonanțe;

c) obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei operațiuni administrative[2].

O problemă interesantă care s-a ridicat în doctrină este cine are **calitate procesuală pasivă de pârât în astfel de litigii**? Şi, de aici, este obligatorie prezența Guvernului, ca pârât, în toate litigiile întemeiate pe art. 126 alin. (6) din Constituție şi art. 9 din Legea nr. 554/2004? Răspunsul trebuie nuanțat, în funcție de obiectul acțiunii şi a fost formulat într-un mod pe care îl împărtăşim[3]. Atunci când obiectul

---

[1] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, op. cit.*, p. 292.

[2] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Unele aspecte privind acțiunea împotriva ordonanțelor Guvernului,* în Curierul judiciar nr. 3/2017, p. 153.

[3] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi, op. cit.*, p. 203.

acțiunii este reprezentat de solicitarea de despăgubiri pentru prejudiciul produs de ordonanța declarată, în tot sau în parte, neconstituțională, este evident că statul român reprezentat prin Guvern, va avea calitate de pârât în proces. Subscriem atenționării că este vorba despre Guvern, şi nu despre Ministerul Finanțelor Publice, potrivit art. 223 C. civ., deoarece *„raportul juridic dedus judecății nu este un raport civil, ci unul de drept public"*[1].

În cazul în care prejudiciul pentru care se solicită despăgubirea a fost provocat de acte administrative care au fost emise sau adoptate în baza unor ordonanțe sau dispoziții ale lor declarate neconstituționale, este evident că acțiunea va fi îndreptată împotriva autorului actului administrativ care a produs vătămarea. În cazul în care în obiectul acțiunii se regăsesc ambele ipostaze, este evident că vor sta, ca pârâți în proces atât Guvernul, ca autor direct al prejudiciului, cât şi autoritatea publică, în calitate de emitent al actului vătămător.

§7. Cererea şi actele care trebuie ataşate ei

Legea nr. 554/2004 nu conține prevederi cu privire la conținutul cererii de chemare în judecată, la condițiile de fond şi de formă pe care aceasta trebuie să le îndeplinească, astfel încât înțelegem că devin aplicabile dispozițiile din Codul de procedură civilă, neexistând probleme de compatibilitate a dispozițiilor sale cu specificul raporturilor de putere al litigiilor de contencios administrativ[2].

În art. 12 din Legea nr. 554/2004 sunt consacrate reguli procedurale cu privire la actele care trebuie să însoțească cererea de chemare în judecată sau acțiunea. *„Reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul şi data înregistrării la autoritatea publică, precum şi orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile,* ***dacă acest demers este obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiunea împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar şi copia certificată după acest act*** (subl. ns.)"[3]. Modificările aduse art. 12 prin Legea nr. 262/2007 sunt subliniate în citat, şi ele reprezintă completarea cu situația în care plângerea prealabilă nu este obligatorie, precum şi cu aceea a refuzului autorității publice de a pune în executare un act administrativ emis de autoritatea publică la cerere sau urmare a procedurii prealabile.

---

[1] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Unele aspecte privind acțiunea împotriva ordonanțelor Guvernului, art. cit.*, p. 153

[2] Codul de procedură civilă reglementează această materie în mai multe articole, dintre care reținem textul cadru, art. 30, care are ca obiect *„cereri în justiție"*.

[3] Din conținutul acestei dispoziții, rezultă că actele ce trebuie depuse la dosar, diferă după cum avem de-a face cu un act administrativ tipic sau cu unul asimilat: a) În cazul în care se atacă un act administrativ tipic, cererea va fi însoțită de actul administrativ vătămător, a cărei anulare totală sau parțială se cere; b) În cazul în care se atacă actul administrativ asimilat, odată cu cererea se vor depune, în funcție de situația că autoritatea a formulat sau nu vreun răspuns: răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii (dacă există un asemenea răspuns); copia cererii prin care s-a solicitat actul, certificată pentru conformitate cu originalul (dacă nu există niciun răspuns din partea autorității).

Din interpretarea textului, constatăm că el are în vedere cele două posibile situații:

a) când **se atacă un act administrativ emis/adoptat sau încheiat de o autoritate publică,** caz în care primul document care se depune obligatoriu este **actul administrativ atacat;**

b) când **se atacă un act administrativ asimilat,** sub forma **refuzului nejustificat de a se emite un asemenea act,** în care caz se va depune copia cererii prin care a fost solicitat respectivul act, care trebuie certificată cu numărul și data înregistrării la autoritatea publică.

În ambele cazuri, se mai depune actul prin care se dovedește îndeplinirea procedurii administrative prealabile și care diferă, în funcție de situația modului în care s-a parcurs această procedură și de atitudinea autorității publice față de care s-a realizat ea[1], precum și dovada achitării taxei de timbru.

În contenciosul administrativ, taxa de timbru este, cum spuneam, redusă ca și cuantum, cu excepția acțiunilor care privesc contracte administrative, ceea ce dezvăluie *„intenția legiuitorului ca acțiunile de contencios administrativ trebuie să fie la îndemâna cetățeanului pentru apărarea drepturilor sale"*[2].

Mai pot fi depuse alte acte pe care reclamantul le consideră că ar sprijini soluționarea cauzei. Art. 13 alin. (1) face vorbire despre depunerea *întregii documentații care a stat la baza emiterii actului atacat, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei,* care urmează a fi depuse de către autoritatea publică pârâtă. Se înțelege însă că reclamantul poate depune el însuși aceste *„documentații"* și *„lucrări"* atunci când le deține. Precizăm că în baza art. 13 alin. (1) și (4), depunerea, de către autoritatea publică pârâtă a *documentației* și a altor *lucrări* este o obligație pentru aceasta, a cărei neducere la îndeplinire poate atrage suportarea unei amenzi civile de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere.

Prin modificările aduse art. 13 alin. (1) al Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, **s-a înlocuit formula care permitea ca depunerea, de către autoritatea publică, a documentației și tuturor lucrărilor să se facă *la cererea instanței*[3],** cu aceea, imperativă prin conținut, ***autoritatea publică va comunica,*** *împreună cu întâmpinarea, actul atacat, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.* S-a adăugat însă o nouă frază, în partea finală a textului, conform căreia *instanța poate solicita emitentului orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.* Altfel spus, pe lângă lucrările pe care autoritatea publică le consideră necesare și trebuie să le depună odată cu întâmpinarea, actul atacat și documentația care a stat la baza emiterii lui, instanța poate să mai solicite și alte lucrări, care rezultă din cadrul procesual și pe care le consideră necesare pentru soluționarea cauzei. Modificarea realizată este în sensul accelerării judecării proceselor, pe de o parte, eliminând termene intermediare și „nelucrative", în care instanța să ceară astfel de înscrisuri, pârâtul să le depună, reclamantul să ia cunoștință de conținutul lor, fără a elimina însă dreptul instanței de a putea cere și orice alte lucrări pe care le consideră utile soluționării cauzei.

---

[1] Dacă s-a parcurs doar recursul grațios, iar autoritatea emitentă a răspuns, se va depune răspunsul acesteia, soluția pronunțată de ea. În cazul în care autoritatea emitentă nu a răspuns, se va depune copia cererii din care rezultă parcurgerea acestei proceduri. Dacă s-a parcurs atât recursul grațios, cât și cel ierarhic, se vor depune soluțiile acestor două autorități publice, dacă există, dacă nu, se vor depune cererile din care rezultă parcurgerea celor două forme de proceduri.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 514.

[3] În forma inițială, textul prevedea că *instanța poate cere autorității publice.*

§8. Competența materială *(ratione materiae)* în litigiile de contencios administrativ

Noțiunea de **competență** nu beneficiază de o definiție dată de legiuitor[1]. Ea se regăseşte însă definită de doctrină, în sensul că reprezintă *„aptitudinea recunoscută de lege unei instanțe judecătoreşti sau altui organ de jurisdicție, de a soluționa un anumit litigiu"*[2].

Am precizat anterior că această materie a suferit modificări față de reglementarea inițială, reprezentată de Legea nr. 29/1990, care înființa secții de contencios administrativ doar la nivelul tribunalelor județene (şi al municipiului Bucureşti) şi al fostei Curți Supreme de Justiție (art. 17).

Prin Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească şi Legea nr. 59/1993 privind modificarea Codului de procedură civilă şi a altor reglementări, ambele abrogate în prezent, s-au înființat secții de contencios administrativ şi la nivelul curților de apel.

Legea nr. 554/2004 a avut în vedere crearea unor instanțe specializate de contencios administrativ, denumite **tribunale administrativ-fiscale.** Ele sunt menționate, pe de o parte, în conținutul art. 10, care le consacră calitatea de **instanțe de fond,** dar şi în art. 30, potrivit căruia *„Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale tribunalelor".* Art. 30 poartă denumirea de *dispoziții tranzitorii,* sintagmă care evocă normele cu caracter vremelnic, care fac trecerea între momentul creării prin lege a unei instituții juridice şi cel al funcționării sale efective. *„Germenii"* creării acestor tribunale administrativ-fiscale au fost „puşi" prin art. 140 alin. (1) din Constituție, în forma rezultată în forma revizuirii, care, alături de art. 155 alin. (6), fac referire la *instanțe judecătoreşti specializate* care erau învestite cu soluționarea litigiilor rezultate din activitatea Curții de Conturi, în contextul desființării atribuțiilor jurisdicționale ale acestei autorități publice. La aproximativ 15 ani de la adoptarea Constituției şi 14 ani de la adoptarea Legii nr. 554/2004, *tribunalele administrativ-fiscale* nu au fost încă înființate.

Astfel că, în prezent, litigiile de contencios administrativ sunt soluționate, până la crearea *tribunalelor administrativ-fiscale,* de *secțiile de contencios administrativ şi fiscal* care funcționează în cadrul *tribunalelor județene şi al municipiului Bucureşti, al curților de apel şi al Înaltei Curți de Casație şi de Justiție.*

Articolul 10 alin. (1) din legea contenciosului administrativ, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012 şi, ulterior, prin Legea nr. 212/2018, prevede că *litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale şi județene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuții, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora, de* ***până la 3.000.000 lei,*** *se soluționează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuții, datorii vamale şi accesorii ale acestora mai mari de* ***3.000.000 lei,*** *se soluționează în fond, de secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale curților de*

---

[1] A. Bleoancă, *Un caz de competență alternativă de ordine publică prevăzut în noul Cod de procedură civilă,* în Dreptul nr. 1/2015, p. 9.

[2] G.L. Zidaru, *Competența instanțelor judecătoreşti, comentariu general apud* V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 254 nr. 3.

apel, dacă prin lege ***organică*** *specială nu se prevede altfel.* Cum am mai precizat deja anterior, prin Legea nr. 212/ 2018, **s-a mărit planul valoric, de la 1.000.000 lei la 3.000.000 lei.**

Din interpretarea acestui text, în acord cu cele exprimate în doctrină, **principalul criteriu de determinare a competenței materiale în contenciosul administrativ** este **natura actului**[1] în sensul stabilirii dacă este un act administrativ tipic sau este altă categorie de act administrativ (fiscal, creanță fiscală, vamal). În strânsă legătură cu acest criteriu, se află cel **al rangului autorității de la care emană actul**[2], respectiv dacă este o autoritate centrală sau una locală.

Cel de-al doilea criteriu este cel **valoric** şi vizează acte cu caracter administrativ-fiscal.

Noțiunea de *act administrativ-fiscal* reprezintă o specie de act administrativ, care constă în *„manifestarea de voință a organelor fiscale făcută în exercitarea funcției de administrare a creanțelor fiscale, în scopul de a produce efecte juridice, adică de a stabili, modifica sau stinge drepturi şi obligații fiscale, a căror realizare este garantată prin posibilitatea de a recurge la forța de constrângere a statului, în condițiile prevăzute de dreptul pozitiv"*[3].

Potrivit prevederilor legale precitate, competența materială este următoarea:

– judecata **în fond** se face de către secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale tribunalelor județene şi al municipiului Bucureşti pentru **actele emise de autorități publice locale şi județene** şi pentru **cele care privesc taxe şi impozite, contribuții, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de până la 3.000.000 lei.** Precizăm că secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale tribunalelor sunt şi **instanțe de apel,** în litigiile generate de actele contravenționale. Astfel, dacă **plângerea** împotriva proceselor-verbale contravenționale se soluționează de către judecătorie, **apelul** împotriva soluțiilor pronunțate de aceasta se soluționează de secția de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului;

– judecata în fond **se face de secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale** Curților de Apel, în litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuții, datorii vamale şi accesorii ale acestora, de peste 3.000.000 lei. Prin alin. (1[1]) al art. 10, nou introdus prin Legea nr. 76/2012, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, **se stabileşte competența de soluționare a litigiilor care au ca obiect toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care vizează sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene.** Până la Legea nr. 212/2018, soluționarea în fond a acestor litigii, indiferent de valoarea lor, revenea curților de apel, cu consecința competenței Înaltei Curți de Casație şi Justiție în judecarea recursului. În urma modificărilor aduse, **competența, în prezent, de soluționare a acestor litigii se stabileşte în funcție de criteriul valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile în bani se soluționează potrivit rangului autorității, conform regulii generale consacrată la alin. (1) al art. 10.** Vechea reglementare a determinat exprimarea opiniei că *„în raport*

---

[1] A. Trăilescu, *Unele aspecte speciale ale acțiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale, art. cit.,* p. 133 .

[2] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi. Comentariu şi Jurisprudență,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 206.

[3] A. Fanu-Moca, *Contenciosul fiscal,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 108.

cu dispozițiile art. 1[1] din aceeași lege a contenciosului administrativ[1], litigiile care au ca obiect acte administrative emise de autorități publice centrale și care vizează sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în primă instanță de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva acestora se soluționează de Înalta Curte de Casație și Justiție"[2]. Prin modificările pe care le-am menționat s-a urmărit degrevarea atât a Înaltei Curți, care soluționa toate recursurile, cât și a curților de apel, care soluționau toate fondurile, în acest gen de litigii.

Recursul se soluționează, potrivit art. 10 alin. (2) astfel:

– **recursul** împotriva **sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale** se judecă de **secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel;**

– **recursul** împotriva **sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel** se judecă de **Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție**, dacă prin legea specială nu se prevede altfel.

Spre deosebire de curțile de apel, care reprezintă atât instanțe de fond, cât și instanțe de recurs, **Înalta Curte de Casație și Justiție a devenit, în materia contenciosului administrativ exclusiv instanță de recurs.** Concluzia rezultă și din prevederile art. 97 C pr. civ., conform căruia *„Înalta Curte de Casație și Justiție judecă. 1. recursurile declarate împotriva hotărârilor curților de apel, și a altor hotărâri, în cazurile prevăzute de lege. (...)".*

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale referitoare la competența materială de soluționare a litigiilor de contencios administrativ, Instanța Supremă a statuat[3] că prin art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ se instituie două criterii pentru determinarea competenței materiale: a) *criteriul poziției* pe care autoritatea emitentă a actului o ocupă în ierarhia autorităților administrației publice, și, prin extrapolare, în ierarhia autorităților publice, în general, având în vedere că și actele administrative ale altor autorități publice pot fi atacate în fața instanțelor de contencios administrativ; b) *criteriul valoric,* respectiv valoarea impozitului, taxei, contribuției vamale care fac obiect al actului administrativ contestat. În situația în care obiectul acțiunii nu vizează un impozit sau o taxă de acest tip, competența urmează a se determina în funcție de locul pe care îl ocupă autoritatea emitentă în arhitectura instituțională prevăzută de lege. Obiectul speței în care s-a pronunțat decizia analizată l-a reprezentat obligarea autorității publice la plata prejudiciului cauzat de neîncheierea unui act administrativ. Înalta Curte a stabilit că, de vreme ce în cauză nu se pune problema vreunui impozit sau a unei taxe, competența materială de soluționare a litigiului urmează a se stabili în funcție de statutul, de autoritate centrală sau locală, al autorității care urma să încheie contractul și care, prin neîncheierea lui, a generat litigiul. O asemenea soluție îngăduie concluzia, care a fost deja exprimată, anume că

---

[1] Alin. (1[1]) al art. 10 din Legea nr. 554/2004 prevede: *„Toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel".*

[2] E. Marin, *Aspecte specifice privind soluționarea recursului de către Înalta Curte de Casație și Justiție în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 4/2015, p. 54.

[3] Prin Decizia nr. 380/2007 a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal, prezentată în *Jurisprudența Secției de Contencios Administrativ și Fiscal pe anul 2007, Semestrul I,* Ed. Hamangiu, București, 2007, pp. 224-226.

„atunci când obiectul acțiunii în contenciosul administrativ îl reprezintă anularea unui act administrativ care nu este reprezentat de un impozit, taxă ori anularea unui contract administrativ, constatarea existenței sau inexistenței unui drept derivat din actul administrativ sau contractul administrativ, rezilierea/rezoluțiunea unui contract administrativ, competența materială de fond a instanței judecătoreşti care soluționează astfel de cereri va fi departajată în tribunale sau curți de apel, în raport de poziționarea locală sau centrală a autorității publice emitente a respectivului act sau contract administrativ, chiar dacă acțiunea în contencios administrativ are caracter patrimonial"[1].

Dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 au făcut obiectul unor **recursuri în interesul legii,** prin raportare la alte prevederi ale ei sau din alte acte normative.

Un **prim recurs în interesul legii** a fost soluționat prin Decizia nr 13/2015[2] şi a vizat interpretarea şi aplicarea art. 2 alin. (1) lit. f) şi art. 10 din Legea nr. 554/2002 a contenciosului administrativ, prin raportare la unele dispoziții din Codul de procedură civilă (art. 94-94), Legea nr. 448/2006 privind protecția şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap şi Legea nr. 272/2004 privind protecția şi promovarea drepturilor copilului.

Problema juridică pusă în speță viza *„stabilirea naturii şi competenței de soluționare a cauzelor având ca obiect acțiuni în pretenții prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială şi protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei direcții generale de asistență socială şi protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 (...) şi Legea nr. 272/2004 (...)".* Practica neunitară care se crease viza fie competența instanțelor de drept comun, fie a celor de contencios administrativ.

Înalta Curte **a admis recursul în interesul legii** şi a stabilit că în interpretarea şi aplicarea dispozițiilor legale invocate, *„litigiile având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială şi protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții (...) la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție (...)* ***sunt de competența instanțelor de contencios administrativ*** (subl. ns.)***".***

Pentru a se pronunța astfel Instanța Supremă a avut în vedere natura juridică a litigiilor având ca obiect acordarea beneficiilor de asistență socială şi furnizarea serviciilor sociale, ca fiind litigii între două **autorități publice**, izvorâte dintr-un **refuz nejustificat asimilat actului administrativ,** ceea ce atrage competența instanței de contencios administrativ, potrivit art. 10 din Legea nr. 554/2004. Înalta Curte a respins astfel argumentul conform căruia *obiectul litigiilor îl constituie pretenții de natură civilă şi, astfel, excedează sferei contenciosului administrativ,* pe considerentul că *aceste pretenții nu îşi au izvorul în raporturi juridice civile, ci chiar în lege.*

Un al **doilea recurs în interesul legii** a fost soluționat de Înalta Curtea de Casație şi Justiție prin Decizia nr. 1 din 30 ianuarie 2017[3], în care au fost vizate prevederile art. 2 alin. (1) lit. b), c) şi f), art. 8 alin. (1) şi art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004

---

[1] O. Puie, *Aspecte privitoare la implicațiile Noului Cod de procedură civilă în materia determinării competenței instanțelor de contencios administrativ care soluționează litigii derivate din acte administrative şi contracte administrative, art. cit.*, p. 68.

[2] Publicată în M. Of. nr. 690 din 11 septembrie 2015, Dosar nr. 8/2015.

[3] Publicată în M. Of. nr. 223 din 23 martie 2017, Dosar nr. 21/2016.

a contenciosului administrativ[1]. Problema juridică a vizat practica neunitară în ceea ce priveşte *„(...) competența materială de soluționare a litigiilor având ca obiect plângerea împotriva hotărârilor de încadrare a minorilor în grad de handicap, emise de comisia pentru protecția copilului din cadrul Direcției Generale de Asistență Socială şi Protecția Copilului"*. Potrivit practicii neunitare create, competența a fost stabilită fie în favoarea **instanțelor de contencios administrativ,** fie a celor **de drept comun.** Înalta Curte, prin Decizia nr. 1/2017, a **admis recursul în interesul legii** şi a statuat că, în interpretarea şi aplicarea textelor legale precizate şi de noi, ***„competența de soluționare în primă instanță*** *a litigiilor având ca obiect anularea hotărârilor comisiei pentru protecția copilului de încadrare în grad şi tip de handicap a copilului cu dizabilități* ***revine tribunalelor – secțiilor de contencios administrativ/completelor specializate în materia contenciosului administrativ*** (subl. ns.)*"*.

Pentru a se pronunța astfel, Înalta Curte a reținut, în esență, faptul că hotărârea Comisiei respective este **act administrativ,** iar respectiva Comisie are calitatea de **autoritate publică,** ambele aspecte atrăgând **competența instanței de contencios administrativ.**

Un element de noutate pe care îl aduce actualul Cod de procedură civilă în materia judecării recursului este **procedura de filtrare,** reglementată de art. 493 C. pr. civ.[2]. O încercare de introducere a acestei proceduri a mai existat, fiind prevăzută

---

[1] S-a avut în vedere interpretarea şi aplicarea acestora prin raportare la art. 85 alin. (2) din Legea nr. 448/2006 privind protecția şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap; art. 115 alin. (1) lit. a) şi art. 133 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecția şi promovarea drepturilor copilului şi art. 10 alin. (3) din H.G. nr. 1437/2004 privind organizarea şi metodologia de funcționare a comisiei pentru protecția copilului.

[2] Art. 493 din C. pr. civ. are următorul conținut: (1) Când recursul este de competența Înaltei Curți de Casație şi Justiție, președintele instanței sau președintele de secție ori, după caz, persoana desemnată de aceştia, primind dosarul de la instanța a cărei hotărâre se atacă, va lua, prin rezoluție, măsuri pentru stabilirea aleatorie a unui complet format din 3 judecători, care va decide asupra admisibilității în principiu a recursului. Dispozițiile art. 475 alin. (3) sunt aplicabile.

(2) Pe baza recursului, întâmpinării, răspunsului la întâmpinare şi a înscrisurilor noi, președintele completului va întocmi un raport asupra admisibilității în principiu a recursului sau va desemna un alt membru al completului ori magistratul-asistent în acest scop. Raportul trebuie întocmit în cel mult 30 de zile de la repartizarea dosarului. Raportorul nu devine incompatibil.

(3) Raportul va verifica dacă recursul îndeplineşte cerințele de formă prevăzute sub sancțiunea nulității, dacă motivele invocate se încadrează în cele prevăzute la art. 488, dacă există motive de ordine publică ce pot fi invocate în condițiile art. 489 alin. (3) ori dacă este vădit nefondat. De asemenea, va arăta, dacă este cazul, jurisprudența Curții Constituționale, a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, a Curții Europene a Drepturilor Omului şi a Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum şi poziția doctrinei în problemele de drept vizând dezlegarea dată prin hotărârea atacată.

(4) După analiza raportului în completul de filtru, acesta se comunică de îndată părților, care pot formula în scris un punct de vedere asupra raportului, în termen de 10 zile de la comunicare. În lipsa dovezii de comunicare a raportului şi înainte de expirarea unui termen de 30 de zile de la comunicare, completul nu va putea trece la examinarea recursului, potrivit alin. (5) şi (6).

(5) În cazul în care completul este în unanimitate de acord că recursul nu îndeplineşte cerințele de formă, că motivele de casare invocate şi dezvoltarea lor nu se încadrează în cele prevăzute la art. 488, anulează sau, după caz, respinge recursul printr-o decizie motivată, pronunțată, fără citarea părților, care nu este supusă niciunei căi de atac. Decizia se comunică părților.

(6) Dacă raportul apreciază că recursul este admisibil şi toți membrii sunt de acord, iar problema de drept care se pune în recurs nu este controversată sau face obiectul unei jurisprudențe constante a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, completul se poate pronunța asupra fondului recursului, fără citarea părților, printr-o decizie definitivă, care se comunică părților. În soluționarea recursului instanța va ține seama de punctele de vedere ale părților formulate potrivit alin. (4).

(7) În cazul în care recursul nu poate fi soluționat potrivit alin. (5) sau (6), completul va pronunța, fără citarea părților, o încheiere de admitere în principiu a recursului şi va fixa termenul de judecată pe fond a recursului, cu citarea părților."

prin O.U.G. nr. 58/2003 privind modificarea şi completarea Codului de procedură civilă[1], dar a fost înlăturată prin Legea nr. 195/2004 privind aprobarea O.U.G. nr. 58/2003[2], pentru a fi reintrodusă pentru recursurile care cad în competența Înaltei Curți de Casație şi Justiție.

Această procedură, deşi prezintă şi elemente pozitive, apreciate în doctrină sub aspectul contribuției pe care o pot aduce în „degrevarea Instanței Supreme"[3], în egală măsură e şi contestată, pe considerentul că nu ar aduce niciunul din avantajele pentru care a fost instituită[4]. În practică, după cum se susține într-un interesant articol elaborat de un distins magistrat al Instanței Supreme, derularea acestei proceduri s-a dovedit anevoioasă, în contextul în care litigiile aflate pe rol s-au născut unele în condițiile vechiului Cod de procedură civilă, iar altele sub imperiul actualului Cod[5].

Până la adoptarea Legii nr. 212/2018, se punea problema dacă procedura de filtrare se aplică şi în materia litigiilor de contencios administrativ. Pentru a clarifica această incertitudine, urmare a modificărilor aduse art. 20 alin. (1), s-a completat textul cu o nouă frază, care prevede că *„Procedura prevăzută la art. 493 din Codul de procedură civilă nu se aplică în materia contenciosului administrativ"*. Prima frază a textului prevede că *„Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgență"*.

De la normele de competență materială instituite prin Legea nr. 554/2004, există derogări care se operează prin legi speciale. De exemplu, art. 22 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[6] prevede că *„În cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în prezenta lege, aceasta poate face plângere la* ***secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărui rază teritorială domiciliază sau în a cărui rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice.*** *Plângerea se face în termen de 30 de zile de la data expirării termenului prevăzut la art. 7[7]"*. Din interpretarea acestui text, rezultă că el consacră regula competenței materiale a tribunalului pentru toate litigiile, indiferent de autoritatea publică implicată, respectiv fără a se face distincție dacă este o autoritate publică locală, județeană sau centrală. Regula astfel instituită derogă de la dreptul comun în ceea ce priveşte competența materială care, cum am arătat deja, presupune **tribunalul,** ca instanță de fond pentru litigiile care vizează autoritățile locale şi **curtea de apel,** pentru litigiile care privesc acte care emană de la autoritățile centrale. Se impune să analizăm dacă o asemenea derogare este posibilă, **în contextul în care Legea nr. 544/2001 a fost adoptată, cum se precizează în conținutul său, cu majoritatea prevăzută de art. 74 alin. (2) din Constituția României, devenit art. 76 alin. (2) după revizuirea şi republicarea sa,** care prevede **majoritatea simplă pentru *legile ordinare* şi hotărârile Parlamentului.** Legea contenciosului administrativ este o **lege organică** şi, potrivit principiului simetriei juridice, derogarea de la o lege organică se poate face printr-o lege cu acelaşi caracter.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 460 din 28 iunie 2003.

[2] Publicată în M. Of. nr. 470 din 26 mai 2004.

[3] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 278.

[4] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă, op. cit.,* p. 278 şi nota de subsol nr. 2.

[5] E. Marin, *Aspecte specifice privind soluționarea recursului de către Înalta Curte de Casație şi Justiție în materia contenciosului administrativ, art. cit.,* p. 76.

[6] Publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[7] Este vorba despre termenul de 10 zile, ca regulă, sau 30 de zile, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare şi de urgența solicitării.

Explicația soluției legislative trebuie raportată şi la faptul că Legea nr. 544/2001 este anterioară Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, la data adoptării ei fiind în vigoare vechea Lege nr. 29/1990, în prezent abrogată. Pe cale de consecință, apreciem că **după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, dispoziția art. 22 din Legea nr. 544/2001 nu mai poate fi menținută în forma inițială, ea fiind modificată implicit de prevederile legii-cadru în materie.** În baza acestui raționament, interpretăm în sensul că **litigiile rezultate din aplicarea Legii nr. 544/2001 privind informațiile de interes public urmează a se soluționa de tribunal sau curtea de apel în fond, prin secțiile de contencios administrativ şi fiscal, după cum privesc acte tipice sau asimilate care emană de la autorități locale şi județene sau de la autorități centrale.**

§9. Competența teritorială *(ratione loci)*

Dreptul comun în materia competenței teritoriale este reprezentat de art. 107 C. pr. civ., potrivit căruia *„Cererea de chemare în judecată se introduce la instanța în a cărei circumscripție domiciliază sau îşi are sediul pârâtul, dacă legea nu dispune altfel. (2) Instanța rămâne competentă să judece procesul chiar dacă, ulterior sesizării, pârâtul îşi schimbă domiciliul sau sediul".* Noțiunea de *domiciliu,* potrivit jurisprudenței I.C.C.J. trebuie interpretată într-un sens larg, respectiv adresa unde pârâtul locuieşte efectiv[1].

Art. 10 alin. (3) din legea contenciosului administrativ, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, derogă de la regula de competență teritorială din dreptul comun, unde judecata aparține instanței de la domiciliul pârâtului. Textul prevede că: *„Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului".*

Anterior modificărilor produse prin Legea din iulie 2018, competența teritorială în contencios administrativ avea *caracter alternativ,* reclamantului fiindu-i recunoscută posibilitatea de a opta între instanța de la domiciliul/sediul său sau de la cel al pârâtului. Actuala dispoziție păstrează derogarea de la dreptul comun, însă diferențiază între **calitatea reclamantului de persoană fizică sau juridică de drept privat** şi **calitatea reclamantului de persoană juridică de drept public,** respectiv *autoritate publică, instituție publică* sau *asimilată acestora.*

Articolul 1 alin. (3) teza întâi stabileşte competența teritorială în acțiunile formulate de *Avocatul Poporului,* care, *„(...) în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-şi realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza* ***instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului"*** (subl. ns. – V.V.). Constatăm că în acest caz legiuitorul stabileşte, clar şi fără echivoc, că **instanța competentă teritorial este cea de la domiciliul petentului.**

---

[1] Decizia I.C.C.J., Secția Civilă nr. 210/2014. Pentru dezvoltări, a se vedea M. Ursuța, *Codul de procedură civilă 2017. Jurisprudență. Sinteze,* Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 77.

§10. Reguli procedurale privind soluționarea cauzelor de contencios administrativ de către instanța de fond și de recurs[1]

A. Urgența și caracterul public al judecării cauzelor.

Capitolul II al Legii nr. 554/2004 poartă denumirea *„procedura de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ".* El cuprinde reglementări atât în ceea ce privește *procedura precontencioasă,* cât și *procedura contencioasă.* Practic, primul articol (art. 7) este consacrat procedurii administrative prealabile, pentru ca următoarele să fie consacrate procedurii jurisdicționale.

Prin art. 17 alin. (1) se prevede că *„acțiunile și cererile adresate instanței se judecă* ***în ședință publică,*** *în completul prevăzut de lege".* După cum am menționat deja, Legea nr. 212/ 2018 a eliminat precizarea privind judecarea *de urgență și cu precădere.*

Caracterul urgent îl regăsim în ceea ce privește judecarea recursului, potrivit art. 20 alin. (2), în forma rezultată în urma modificării din iulie 2018. **Redactarea sentințelor** se face, în prezent, în **cel mult 30 zile de la pronunțare,** spre deosebire de varianta anterioară a legii, care impunea un termen greu de respectat, **de 10 zile**[2].

Formula soluționării cererii *de urgență și cu precădere* o regăsim utilizată în art. 14 alin. (2) referitor la soluționarea cererii de suspendare.

Constatăm că **urgența judecării** continuă să rămână una dintre trăsăturile care caracterizează soluționarea unor litigii de contencios administrativ. E adevărat că procesul civil, în general, se caracterizează printr-o **celeritate**, care își are izvorul în caracterul rezonabil al termenului de soluționare a unui proces, prescris de art. 21 alin. (3) și de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Art. 6 alin. (1) teza a doua din Codul de procedură civilă instituie **obligația instanței** de a depune diligențele necesare pentru ca judecata să se desfășoare **cu celeritate**[3].

Art. 17 alin. (1), în forma actuală, consacră de asemenea **obligativitatea formulării întâmpinării și depunerii ei cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată**. Recursul are **caracter suspensiv de executare.**

B. Suspendarea executării actului.

Art. 14 poartă denumirea de *„suspendarea executării actului",* iar art. 15 *„solicitarea suspendării prin acțiunea principală".* Dacă analizăm, comparativ, cele două titluri marginale, constatăm o oarecare dizarmonie între ele, pentru că practic și prin cel de-al doilea articol se realizează tot o *suspendare a executării actului,* nu doar o simplă *solicitare a acesteia.* De aceea, în opinia noastră, denumirea marginală a primului articol ar fi putut fi *„solicitarea suspendării după formularea cererii prealabile",* care ar fi fost „în oglindă" cu cea a art. 15.

---

[1] Cu privire la această problemă, a se vedea D. Apostol Tofan, *Necesitatea codificării procedurii administrative*, în RDP nr. 1/2002, pp. 75-95.

[2] În practică acest termen este de regulă încălcat, fapt explicat prin încărcarea foarte mare a instanțelor cu litigii, ceea ce face imposibilă respectarea termenului.

[3] După ce prin teza întâi a textului se recunoaște **dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen optim și previzibil,** în teza a doua se prevede că *„În acest scop, instanța este datoare să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății".*

Trecând peste aceste aspecte de „finețe", dar şi rigoare, a redactării, legea actuală consacră, prin cele două articole, **două tipuri de suspendare: suspendarea executării actului după formularea plângerii prealabile şi suspendarea solicitată prin acțiunea principală.**

După cum a statuat şi Curtea Constituțională prin Decizia nr. 44 din 24 ianuarie 2006[1], **suspendarea executării actului reprezintă o excepție de la regula executării din oficiu a actului administrativ, însă ea poate fi dispusă doar în condițiile prevăzute expres de lege.** Aceasta deoarece orice excepție este de strictă interpretare şi aplicare.

B.1. Suspendarea executării actului cerută după formularea plângerii prealabile.

Art. 14 alin. (1) prevede că *în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea producerii unor pagube iminente,* după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond. După cum rezultă şi din interpretarea textului şi a statuat şi Curtea Constituțională prin Decizia nr. 44/2006, suspendarea în cazul prevăzut de art. 14 se poate dispune dacă **există un caz bine justificat, dacă este necesară pentru prevenirea pericolului producerii unor pagube iminente şi dacă persoana vătămată dovedeşte că a formulat plângere prealabilă.**

Suspendarea consacrată de art. 14 a creat o bogată jurisprudență a Curții Constituționale, considerându-se că reglementarea ar încălca dreptul la un proces echitabil, regimul căilor de atac, egalitatea în fața legii sau principiul separației puterilor în stat. Prin Deciziile nr. 931 din 14 decembrie 2006[2] şi nr. 106 din 13 februarie 2007[3], Curtea Constituțională a statuat că nu are loc o încălcare a accesului liber la justiție, pentru că legea consacră pârghiile privind sancționarea unei eventuale inacțiuni a destinatarului actului, în cazul în care acesta nu introduce acțiunea, după ce a obținut suspendarea[4].

În ceea ce priveşte încălcarea **principiului separației puterilor în stat,** des invocat în litigiile care privesc instituția contenciosului administrativ, Curtea Constituțională a statuat, cu valoare de principiu, prin Decizia nr. 594 din 20 mai 2008[5], care trimite la Decizia nr. 637 din 3 octombrie 2006, precitată de noi, că **acest principiu nu exclude existența unui mecanism de control între puterile statului, ci, dimpotrivă, un asemenea mecanism există,** în egală măsură în care există **un echilibru între puteri,** despre care vorbeşte, expres, art. 1 alin. (4) din Constituția României.

Prin modificările aduse de Legea nr. 212/2018 art. 14 din Legea nr. 554/2004, în ceea ce priveşte alin. (2) s-a introdus completarea, conform căreia *în soluționarea cererilor de suspendare nu este aplicabilă procedura prevăzută de art. 200 şi 201*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 178 din 24 februarie 2006.
[2] Publicată în M. Of. nr. 42 din 19 ianuarie 2007.
[3] Publicată în M. Of. nr. 172 din 12 martie 2007.
[4] A se vedea şi Deciziile Curții Constituționale: nr. 673 din 15 decembrie 2005, publicată în M. Of. nr. 110 din 6 februarie 2006; nr. 257 din 14 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 366 din 26 aprilie 2006; nr. 371 din 17 aprilie 2007, publicată în M. Of. nr. 321 din 14 mai 2007; nr. 108 din 13 februarie 2007, publicată în M. Of. nr. 172 din 12 martie 2007.
[5] Publicată în M. Of. nr. 455 din 18 iunie 2008.

C. pr. civ. privind *verificarea cererii şi regularizarea acesteia* şi, respectiv, *fixarea primului termen de judecată.* Totodată, s-a consacrat *obligativitatea depunerii întâmpinării şi depunerii ei cu cel puţin 3 zile înainte de primul termen de judecată,* urmând ca *reclamantul să ia cunoştinţă de conţinutul întâmpinării de la dosarul cauzei,* însă se recunoaşte *posibilitatea, pentru instanţă, de a acorda reclamantului, la cererea acestuia, un termen pentru luarea la cunoştinţă a întâmpinării.*

În cazul în care persoana vătămată nu introduce acţiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept şi fără nicio formalitate.

Prin această dispoziţie s-a urmărit să se împiedice utilizarea procedurii suspendării cu rea-credinţă, pentru a stopa efectele unui act pentru o perioadă determinată, deşi, în realitate, nu se urmăreşte anularea actului.

Instanţa este obligată să rezolve cererea de suspendare **de urgenţă** şi cu **precădere,** cu citarea părţilor. Cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă şi de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, atunci când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcţionarea unui serviciu public administrativ. Judecarea acestei cereri se face de asemenea de urgenţă, cu citarea părţilor.

Hotărârea prin care se dispune acest tip de suspendare este **executorie de drept.** Ea poate fi atacată cu **recurs,** în termen de **5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.**

Prin Legea nr. 262/2007 a fost reglementată situaţia în care autoritatea publică, dând dovadă de totală rea-credinţă, emite un alt act administrativ, cu conţinut identic cu cel al primului act. În această ipoteză, în care se emite un act administrativ cu acelaşi conţinut ca şi actul suspendat de către instanţă, acesta este suspendat de drept, nemaifiind obligatorie plângerea prealabilă.

Regimul juridic al suspendării prevăzut de art. 14 trebuie completat cu dispoziţia de la alin. (4) al art. 15, potrivit căreia **în cazul în care a fost admisă suspendarea în baza unei cereri formulată conform art. 14, dar între timp s-a admis cererea principală, atunci efectele suspendării se prelungesc până la soluţionarea pe fond a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1) al art. 15.** O asemenea soluţie a fost impusă, deoarece, cum am arătat anterior, **hotărârea de suspendare întemeiată pe art. 14 produce efecte până la soluţionarea pe fond a cauzei.** În baza prevederilor actuale, înţelegem că pot să apară două posibile soluţii:

- acţiunea principală este **respinsă,** situaţie în care **efectele suspendării încetează;**

- acţiunea principală este **admisă,** caz în care **efectele suspendării se prelungesc de drept până la soluţionarea definitivă a cauzei.**

Precizăm că **prelungirea efectelor hotărârii de suspendare se realizează *de drept.*** Pentru a da eficienţă normei şi a preveni orice interpretări speculative, legiuitorul precizează că **prelungirea intervine şi în situaţia în care *reclamantul nu a solicitat suspendarea prin acţiunea principală.***

B.2. Suspendarea solicitată prin acţiunea principală.

Articolul 15 prevede că *suspendarea executării actului administrativ poate fi solicitată de reclamant şi prin cererea adresată instanţei competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat,* pentru aceleaşi motive prevăzute de art. 14 pentru primul tip de suspendare. În această situaţie, instanţa va dispune **suspendarea**

actului administrativ atacat până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula o dată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, care se poate introduce până la soluționarea acțiunii în fond.

Şi această cerere se judecă de urgență, cu citarea părților, hotărârea pronunțată fiind executorie de drept şi se poate ataca în termen de 5 zile de la pronunțare. Ca şi în cazul suspendării întemeiată pe art. 14 din lege, şi această cerere de suspendare poate fi introdusă de Ministerul Public, atunci când în cauză este vorba despre un interes public major de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ.

Constatăm că în ambele cereri de suspendare au calitate procesuală activă două subiecte de drept, respectiv **reclamantul** şi **Ministerul Public.**

Hotărârea pronunțată de instanță este **executorie de drept,** iar **introducerea recursului nu suspendă executarea.**

În vechea Lege nr. 29/1990, suspendarea era reglementată prin art. 9, care consacra numai suspendarea introdusă odată cu acțiunea principală. Regimul juridic al suspendării actului administrativ dedus judecății, în temeiul art. 9 din Legea nr. 29/1990, a făcut obiectul unui recurs în interesul legii, pe care Curtea Supremă de Justiție l-a admis prin Decizia nr. IV din 27 septembrie 1999[1].

Promovarea recursului în interesul legii a fost determinată de faptul că *s-a constatat că în practica instanțelor de contencios administrativ nu exista un punct de vedere unitar în legătură cu exercitarea căii de atac a recursului împotriva hotărârii prin care s-a soluționat cererea de suspendare a actului administrativ, reglementată prin dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ.*

Astfel, unele instanțe s-au pronunțat în sensul în care *cererea de suspendare a actului dedus judecății nu poate fi atacată separat cu recurs, decât odată cu hotărârea dată asupra fondului procesului.*

Alte instanțe, dimpotrivă, au statuat că *în cazul în care cererea de suspendare a actului administrativ a fost formulată distinct de acțiunea prin care a fost atacat actul, hotărârea pronunțată poate fi atacată cu recurs.*

Fosta Curte Supremă de Justiție a admis recursul în interesul legii formulat şi a decis că *în aplicarea prevederilor art. 9 din Legea nr. 29/1990 este susceptibilă de a fi atacată cu recurs atât hotărârea prin care se soluționează cererea de suspendare a executării actului administrativ, formulată în cadrul acțiunii principale, având ca obiect anularea acelui act, cât şi hotărârea prin care o atare cerere este soluționată separat.*

Prin actuala lege, inclusiv prin modificările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007, situația a fost clarificată, prevăzându-se expres că *hotărârea prin care se dispune suspendarea, în ambele cazuri, poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la* ***comunicare.*** Precizăm că anterior, termenul curgea de la *pronunțare,* însă s-a considerat că o asemenea prevedere este nesatisfăcătoare, în contextul în care este posibil ca partea să nu fie prezentă, astfel încât termenul trebuie să fie calculat de la comunicarea hotărârii.

Este important de precizat că obiectul cererii de suspendare îl formează un act **administrativ.** În situația în care se solicită suspendarea unui alt înscris care, prin natura sa, nu este act administrativ, ci o operațiune juridică anterioară, concomitentă sau ulterioară emiterii sau adoptării unui act administrativ, acțiunea în suspendarea lui, ca şi cea în anulare, **va fi respinsă ca inadmisibilă.** În acest sens s-a pronunțat

[1] Decizia a fost publicată în M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999.

jurisprudența, statuând că *„acțiunea având ca obiect suspendarea unui certificat de urbanism este inadmisibilă"*[1].

Suspendarea executării actelor administrative este un instrument juridic pus la dispoziția particularilor care se pretind vătămați, precum şi o garanție împotriva efectelor vătămătoare care ar putea fi ireparabile. Din perspectiva acestui rol, ea a preocupat nu numai legiuitorul național, ci şi pe cel european, concretizându-se în **Recomandarea R(89) a Comitetului Miniştrilor** referitoare la protecția jurisdicțională în materie administrativă, prin care se fac mai multe recomandări guvernelor statelor membre, printre care şi aceea ca atunci când un act administrativ este contestat în fața unei autorități jurisdicționale, iar aceasta nu s-a pronunțat încă, reclamantul să aibă posibilitatea să ceară aceleiaşi autorități jurisdicționale sau alteia competente să decidă măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Astfel de măsuri de protecție provizorie pot consta *fie în suspendarea în tot sau în parte a executării actului administrativ, fie în ordonarea restabilirii, în tot sau în parte, a situației care exista în momentul când actul administrativ a fost dat, fie să impună administrației orice obligație corespunzătoare, ținând cont de atribuțiile autorității jurisdicționale*[2].

§11. Alte aspecte procedurale

A. Citarea şi alte aspecte.

Una dintre constantele dreptului procesual civil, care se regăseşte în toate sistemele de drept, este aceea că *„nimeni nu poate fi judecat fără a fi chemat să se apere"*[3]. Prin intermediul citării se asigură nu doar posibilitatea părții chemate în instanță să se apere, cum ar putea rezulta din principiul menționat, dar şi a reclamantului şi a celorlalte părți procesuale să-şi susțină pretențiile, dând expresie *„dreptului la o procedură justă şi echitabilă, ca aplicare a principiului constituțional al egalității în fața justiției, a principiului contradictorialității şi a dreptului la apărare"*[4]. Codul de procedură civilă instituie, prin art. 153, regula conform căreia *instanța poate hotărî asupra unei cereri, numai dacă părțile au fost citat ori s-au prezentat, personal sau prin reprezentant, în afară de cazurile în care prin lege nu se dispune altfel.*

Potrivit art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, la primirea acțiunii, instanța va dispune citarea părților. **Autoritatea al cărei act este atacat** este obligată să comunice instanței de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum şi orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. Suplimentar de aceste acte şi înscrisuri care au fost deja depuse de autoritatea publică, instanța îi poate cere acesteia să îi comunice şi alte lucrări pe care le consideră necesare soluționării cauzei.

În acelaşi mod procedează instanța şi în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri. În jurisprudență s-a statuat că rațiunea pentru care s-a instituit această procedură a fost, pe de o parte, pentru a se asigura *celeritatea procesului şi buna*

---

[1] Prin sentința civilă nr. 1287/2007 a Tribunalului Bucureşti (S.C.A.F.), citată după R.A. Moldoveanu, *Certificatul de urbanism*, în revista Dreptul nr. 8/2009, p. 121.

[2] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, pp. 229-230.

[3] G. Florea în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat*, vol. I, ediția a II-a rev. şi ad., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 597.

[4] G. Florea în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat şi adnotat*, *op. cit.*, vol. I, ed. a II-a rev. şi ad., p. 597 şi nota de subsol nr. 1.

administrare a actului de justiție, iar pe de altă parte, pentru a proteja particularul în raporturile acestuia cu administrația publică[1].

În situația în care autoritatea pârâtă nu trimite, la termenul stabilit de instanță, lucrările pe care aceasta i le-a cerut, conducătorul autorității publice va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Se impun cel puțin două precizări, în legătură cu interpretarea acestui text. Pe de o parte, faptul că legiuitorul a dorit, prin instituirea acestei sancțiuni, să dea eficiență regimului citării, dar şi principiului celerității, care caracterizează soluționarea litigiilor de contencios administrativ. Pe de altă parte, credem că textul trebuie interpretat în litera şi spiritul său, el făcând referire la *întârziere nejustificată. Per a contrario,* dacă este vorba despre *întârziere justificată,* şi pot exista astfel de cazuri, credem că amenda judiciară nu poate fi aplicată. Din experiența noastră de fost şef al Departamentului Juridic la Curtea de Conturi a României am putut constata că pot exista situații obiective în activitatea unei instituții, în care trimiterea documentației nu se poate realiza la termenul dispus de instanță. Poate fi vorba, în funcție de specificul activității fiecărei autorități publice, de o documentație laborioasă, care numără sute de pagini, cum este cazul Curții de Conturi, ceea ce face ca multiplicarea şi transmiterea efectivă a documentației să nu se poată face în termenul dispus de instanță. Este însă necesar ca o asemenea împrejurare să fie adusă la cunoştința instanței, pentru ca aceasta să ia act de ea şi să dispună un nou termen, fără a proceda la amendarea conducătorului autorității publice.

B. Soluții

Regula conform căreia o instanță, odată sesizată, judecând cauza, este datoare să se pronunțe asupra tuturor capetelor de cerere caracterizează orice proces judiciar, inclusiv pe cele de contencios administrativ. Ea este însă ținută, în soluția pronunțată de **obiectul cererii,** în sensul că, în virtutea **principiului disponibilității**, nu poate da nici **mai mult decât s-a cerut** *(plus petita),* nici **mai puțin decât s-a cerut** *(minus petita).*

Din această perspectivă, **soluțiile la care se poate opri instanța în litigiile de contencios administrativ**, potrivit art. 18 din lege, **sunt în strânsă corelație cu obiectul cererii, instanța putând admite, în tot sau în parte, acțiunea sau putând să o respingă,** de asemenea **în totalitate sau parțial.**

Dat fiind faptul că obiectul cererii poate fi atât un act administrativ tipic, cât şi unul asimilat, şi soluțiile pe care le poate da instanța vizează fiecare dintre aceste situații. De aceea, conținutul art. 18 trebuie coroborat cu cel al art. 8 care reglementează **obiectul cererii.**

Astfel, art. 18 alin. (1)-(3) prevede că în cazul în care obiectul cererii este cel prevăzut la art. 8 alin. (1), respectiv **un act administrativ unilateral, nesoluționarea în termenul legal a unei cereri** sau **refuzul nejustificat de soluționare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru protejarea unui drept sau interes legitim,** instanța poate da una dintre **următoarele soluții:**

a) să anuleze actul, în tot sau în parte;

b) să oblige autoritatea publică să emită actul administrativ ori să elibereze un alt înscris sau să efectueze o operațiune administrativă;

---

[1] Î.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 4261 din 21 noiembrie 2008, *apud* G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a III-a, p. 376.

c) concomitent cu una din cele două soluții, instanța are posibilitatea să se pronunțe și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății;

d) în cazul soluționării cererii, **instanța va putea să se pronunțe și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale** cauzate, dacă reclamantul a cerut acest lucru.

Consacrarea posibilității de a se acorda *„daune morale"* a reprezentat un element de noutate în vechea reglementare, menținut, firește, și în actuala lege a contenciosului administrativ. Sintagma evocă despăgubirile care se acordă pentru **atingerile aduse onoarei, demnității sau reputației, vieții intime, familiale sau private ori dreptului la imagine.**

Cum precizează doctrina *„din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 18 alin. (3), în corelație cu normele cuprinse în art. 8 din Lege, (...) rezultă că instanța poate acorda despăgubiri pentru prejudiciul moral sau material numai în cazul acțiunilor în contencios subiectiv, deoarece acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă"*[1].

În ceea ce privește **acțiunea în despăgubiri,** reiterăm precizarea că **aceasta are un caracter accesoriu față de acțiunea principală.** *„În materia contenciosului administrativ, spre deosebire de dreptul comun, regula este că reclamantul nu poate promova acțiuni judecătorești al căror obiect principal să îl constituie obligarea autorităților publice (cu personalitate juridică) la plata de despăgubiri"*[2]. Caracterul accesoriu rezultă și din interpretarea art. 11 alin. (1) raportat la art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, acesta din urmă prevăzând că ***„În cazul soluționării** cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru* (subl. ns.)". În opinia noastră, mai corect și clar era ca legea să prevadă *„în cazul **admiterii cererii",*** dat fiind faptul că **este posibil ca soluționarea să se facă prin respingerea cererii,** caz în care și cererea în despăgubiri rămâne fără temei. În acest sens, Instanța Supremă a statuat că în contenciosul administrativ regula o reprezintă formularea, împreună cu acțiunea principală, a cererii în despăgubiri, iar art. 19 alin. (1) se referă la o situație de excepție, distinctă de acțiunile de plină jurisdicție consacrate de art. 8 al legii[3]. De la această **regulă** există și o **excepție,** prevăzută de art. 19 al legii-cadru a contenciosului administrativ. Este important de subliniat caracterul de excepție al normei cuprinse în art. 19, *„acțiunile în despăgubiri promovate ulterior și distinct față de acțiunea în anularea actului administrativ trebuie să constituie excepția, iar nu regula (...)".*[4] Se pune **problema** dacă **cererea de despăgubiri poate fi formulată și în cazul în care obiectul acțiunii îl constituie actul administrativ asimilat, în sensul obligării autorității publice să emită actul la care cel vătămat se consideră îndrituit.** În opinia noastră, dacă acțiunea se admite, **și într-o**

---

[1] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 503.

[2] A. Trăilescu, *Unele aspecte speciale ale acțiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale, art. cit.*, p. 126.

[3] Prin Decizia nr. 5144/2010, nepublicată.

[4] A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi. Comentariu și Jurisprudență, op. cit.*, p. 325.

atare ipoteză cererea de despăgubiri poate fi formulată, considerațiile expuse anterior păstrându-şi valabilitatea.

Din caracterul accesoriu sau subsecvent al cererii în despăgubiri rezultă concluzia că **o asemenea cerere va fi respinsă în situația în care acțiunea principală a fost respinsă, indiferent de obiectul ei şi de motivul respingerii. Despăgubirile pot fi acordate în situația în care asupra actului administrativ se exercită un control direct.** *Per a contrario,* rezultă că **dacă asupra actului administrativ se exercită un control indirect, pe calea excepției de nelegalitate,** acțiunea în despăgubiri nu va fi admisibilă[1]. Acelaşi **caracter de inadmisibilitate are o astfel de acțiune şi în cazul în care instanța de contencios administrativ este sesizată cu suspendarea actului, în baza art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004.**

În ceea ce priveşte **competența de soluționare a cererii în despăgubiri,** îmbrățişăm opinia conform căreia *„instanța de contencios administrativ competentă să soluționeze cererea principală este, deopotrivă, competentă să se pronunțe şi asupra cererii în despăgubiri"*[2], **indiferent dacă o asemenea cerere se formulează odată cu acțiunea principală sau separat de aceasta.**

Cea de-a **doua situație** este aceea în care obiectul acțiunii îl formează un **contract administrativ.** Am putut constata că în urma ultimelor modificări aduse Legii nr. 554/2004, litigiile care privesc executarea contractelor administrative au fost scoase din competența instanței de contencios administrativ. Cum am anticipat deja, nu împărtăşim această soluție şi credem că ea va genera multe probleme în practică, având în vedere că este greu de făcut departajarea dintre acțiuni, în funcție de diferite etape în care se află contractul. În opinia noastră, nicio rațiune rezonabilă nu justifică soluția promovată.

În acțiunile care privesc contracte administrative, *în funcție de starea de fapt,* instanța poate dispune una dintre următoarele soluții:

a) anularea, în tot sau în parte;

b) obligarea autorității publice să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

c) să impună uneia dintre părți îndeplinirea unei obligații contractuale;

d) să suplinească consimțământul unei părți, când interesul public o cere;

e) obligarea la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale.

Soluțiile prevăzute la lit. b) şi c) pot să fie dispuse şi cu stabilirea unei penalități pe zi întârziere aplicabile persoanei obligate. În acest fel, legiuitorul a urmărit să creeze o garanție suplimentară că hotărârea pronunțată va fi efectiv pusă în aplicare.

Din analiza soluțiilor pe care le poate dispune instanța în litigiile care au ca obiect un **contract administrativ,** în doctrină s-a apreciat că posibilitatea acordării şi de despăgubiri, materiale sau morale, determină concluzia că textul *„(...) reglementează situația acțiunilor de plină jurisdicție, în sensul de acțiune complexă, care să conțină şi capătul de cerere referitor la despăgubiri, atât pentru daunele morale, cât şi pentru daunele materiale"*[3].

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea A.A. Trăilescu, *Unele aspecte speciale ale acțiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale, art. cit.,* p. 130.

[2] A.A. Trăilescu, *Unele aspecte speciale ale acțiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale, art. cit.,* p. 132.

[3] E.-L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit.,* p. 348.

O ultimă precizare vizează posibilitatea instituită prin alin. (6) al art. 18, ca *în toate situațiile, instanța să poată stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un* ***termen de executare,*** *precum şi* ***amenda prevăzută la art. 24 alin. (3)*** *– (subl. ns.).* Observăm că o asemenea posibilitate subzistă *la cererea părții interesate,* rezultând, *per a contrario,* că în absența unei asemenea solicitări, instanța nu este îndrituită să stabilească termenul sau amenda. Este vorba despre amenda de 20% din salariul minim brut pe economie pe fiecare zi întârziere, în cazul nerespectării termenului de executare. Prin modificările aduse art. 24 alin. (3) şi (4), s-a stabilit că *nerespectarea termenului trebuie să se facă* ***în mod culpabil,*** fiind astfel vorba despre o răspundere subiectivă, care implică vinovăția autorității publice. Rezultă, *per a contrario,* că inexistența vinovăției împiedică intervenția aplicării sancțiunii prevăzută de art. 24.

Potrivit art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004[1], la soluționarea cererilor poate participa şi reprezentantul Ministerului Public, de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăților cetățenilor. Anterior formei actuale, textul prevede că **soluționarea cererilor în contencios administrativ se face fără participarea reprezentantului Ministerului Public.**

El a fost însă declarat neconstituțional prin Decizia nr. 65 din 25 ianuarie 2007[2]. Curtea a considerat că *„în lipsa posibilității procurorului de a participa la judecarea cererilor în contencios administrativ, se produce o nepermisă restrângere a rolului său constituțional, dar cum printr-o lege nu se poate restrânge sfera de aplicabilitate a unui text constituțional, este evidentă neconstituționalitatea art. 1 alin. (9) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004".*

§12. Recursul[3] şi căile extraordinare de atac

A. Recursul

Litigiile de contencios administrativ fac parte din categoria celor care sunt supuse unei singure căi ordinare de atac, recursul, neexistând calea de atac a apelului.

În jurisprudența sa pronunțată în materia semnificației şi regimului exercitării căilor de atac, Curtea Constituțională a statuat că *„accesul, formularea şi exercitarea căilor de atac reprezintă un aspect al accesului liber la justiție, drept fundamental protejat de art. 21 din Constituție"*[4]. Recunoaşterea rolului şi semnificației căilor de atac nu trebuie să excludă însă dreptul legiuitorului de a stabili condițiile în care acestea se exercită, procedura, căile de atac. Astfel de condiționări *„nu pot fi acceptate dacă afectează dreptul fundamental în chiar substanța sa",* după cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 176 din 24 martie 2005[5]. Într-o asemenea

[1] Textul a fost modificat de pct. 2 al art. I din Legea nr. 262/2007.

[2] Publicată în M. Of. nr. 107 din 13 februarie 2007.

[3] Art. 20 Recursul. (1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare. [Alin. (1) al art. 20 a fost modificat de pct. 29 al art. I din Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007. (2) Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgență. (3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. (Textul a fost modificat de punctul 54 din Legea nr. 76/2012].

[4] Decizia C.C.R. nr. 898/2015, par. 30;. În acelaşi sens, a se vedea şi Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014.

[5] Publicată în M. Of. nr. 356 din 27 aprilie 2005.

filozofie juridică a căilor de atac, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională prevederea art. 24 alin. (3) al Legii nr. 554/2004, care proclamă caracterul definitiv al încheierii pe care textul o reglementează[1]. Pentru a se pronunța astfel, instanța de contencios constituțional a avut în vedere faptul că *„eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice şi lipsirea acestuia de posibilitatea de a supune controlului judiciar o asemenea soluție constituie o măsură excesivă, ce depăşeşte cadrul constituțional referitor la exercitarea căilor de atac"*[2]. Acest lucru nu înseamnă însă, cum am precizat deja, faptul că legiuitorul nu poate să introducă anumite condiționalități în exercitarea căilor de atac, termene, să limiteze numărul lor. Nu poate însă *să elimine singura cale de atac care se poate exercita în această materie,* după cum statuează Curtea în aceeaşi Decizie. Căile de atac în materia contenciosului administrativ fac obiect de reglementare al art. 20 şi 21 din Legea nr. 554/2004. **Recursul** poate fi de competența **Curților de Apel** (dacă în fond s-a pronunțat tribunalul) sau a **Înaltei Curți de Casație şi Justiție** (dacă fondul a fost judecat de Curtea de Apel), secțiile de contencios administrativ şi fiscal ale acestora.

Termenul de recurs este de **15 zile de la comunicare** şi este **suspensiv** de **executare** [art. 20 alin. (1) şi (2)][3].

În redactarea inițială, art. 20 alin. (1) prevedea că *„Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile* ***de la pronunțare*** *ori de la comunicare".* Textul a făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate, **admisă** prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006[4]. Autorul excepției a considerat că *textul are o formulare ambiguă,* care permite judecătorilor *să legifereze,* respectiv *„să adauge la lege, prin stabilirea cazurilor, condițiilor şi părților față de care termenul de recurs curge de la pronunțare, respectiv de la comunicare".* Curtea Constituțională, în admiterea excepției, a statuat că *„Principiul accesului liber la justiție (...) implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile şi termenele în care justițiabilii îşi pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva soluțiilor pronunțate de instanțele de judecată".*

Pentru a se pronunța astfel, Curtea Constituțională a avut în vedere, ca de fiecare dată, şi jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, invocând *Cauza Rotaru împotriva României* din 2000, în care a statuat că *„o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în aşa fel încât să permită oricărei persoane (...) să îşi corecteze conduita"*[5].

În cazul în care se admite recursul, soluția este casată şi se rejudecă litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Atunci când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se trimite, o singură dată, la această instanță.

---

[1] Prin Decizia C.C.R. nr. 898/2015.

[2] Decizia C.C.R. nr. 898/2015, par. 37.

[3] Art. 20 alin. (1) a fost modificat prin Legea nr. 262/2007. Anterior, el făcuse obiectul controlului de constituționalitate *a posteriori*, iar prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006, Curtea l-a declarat neconstituțional.

[4] Publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006.

[5] În Decizie se mai invocă şi *Cazul Sunday Times contra Regatului Unit* din 1979, în care a decis că *„Pe scurt, legea trebuie să fie, în acelaşi timp, accesibilă şi previzibilă".*

Prin Legea nr. 76/2012 a fost modificat art. 20 alin. (3), care reglementează **procedura de soluționare a recursului,** problemă pe care am prezentat-o deja[1]. În forma actuală, regimul juridic al recursului prezintă următoarele trăsături definitorii:

a) ca în orice alte acțiuni, și în cazul acțiunilor în contenciosul administrativ, soluționarea recursului se poate face prin admiterea acestuia sau respingerea acestuia, în tot sau în parte;

b) în cazul în care recursul este admis, iar hotărârea instanței de fond este casată, regula este aceea că **instanța de recurs este cea care va rejudeca acțiunea în fund;**

c) prin **excepție** de la această regulă, **în cazul casării sentinței pronunțată de instanța de fond, instanța de recurs va trimite cauza spre rejudecare la instanța de fond în cazul în care aceasta nu a judecat fondul sau judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului;**

d) în cazul în care judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de fond va casa sentința și va rejudeca fondul.

Regimul recursului în contencios administrativ derogă de la regimul de drept comun al acestei căi de atac, astfel cum este ea reglementată de Codul de procedură civilă, în sensul că **este suspensiv de executare, în toate cazurile.** Aceasta înseamnă că *„(...) hotărârea pronunțată de către instanță, potrivit art. 18 din Legea contenciosului administrativ, deși nu este susceptibilă de apel, nu poate fi pusă în executare"*[2].

B. Revizuirea[3]

Legea nr. 554/2004, în forma inițială, mai consacra o formă specială a recursului, **recursul în situații deosebite**[4], care a fost abrogată prin Legea nr. 262/2007 și înlocuită cu dispoziții referitoare la **căile extraordinare de atac.**

---

[1] A se vedea partea consacrată modificărilor aduse de Legea nr. 76/2012 asupra Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* ed. a III-a, p. 529.

[3] Prezentăm, în cele ce urmează, conținutul art. 21 înainte de modificările care i s-au adus prin Legea din iulie 2018. Art. 21 Căile extraordinare de atac. (1) Abrogat. [Alin. (1) al art. 21 a fost abrogat de pct. 5 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012]. (2). Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen de maxim 50 de zile de la înregistrare". Prin Decizia nr. 1609 din 9 decembrie 2010, Curtea Constituțională a decis: I. Admite excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ridicată de SC „R." SA Brașov în Dosarul nr. 4350/1/2009 al Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal. II. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin (2) teza întâi și a treia din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ridicată de același autor în același dosar al aceleiași instanțe. Prin Decizia nr. 1039 din 5 decembrie 2012, publicată în M. Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013, Curtea Constituțională admite excepția de neconstituționalitate și constată că prevederile art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei. Prin aceeași decizie a fost declarată neconstituțională, în integralitatea sa, Legea nr. 299/2011, prin care fusese abrogat întreg alin. (2) al art. 21.

[4] Vechiul articol 21 recunoștea recurentului posibilitatea ca, în situații deosebite cum ar fi împlinirea termenului până la care își poate valorifica dreptul pretins, să solicite președintelui instanței competente să

Potrivit art. 21, în forma rezultată prin modificările aduse de Legea nr. 262/2007, împotriva soluțiilor definitive şi irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ, se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă. Textul a fost abrogat prin Legea nr. 76/2012, rămânând în vigoare alineatul al doilea, care a avut o *„istorie zbuciumată"*, care a implicat atât Curtea Constituțională, cât şi Înalta Curte de Casație şi Justiție, după cum vom arăta în cele ce urmează[1]. Pentru înțelegere, vom prezenta această „istorie zbuciumată" în două mari etape.

C. Reglementarea căii extraordinare de atac a revizuirii în perioada 2004-iulie 2018

Prin alin. (2) al art. 21 **a fost introdus un motiv de revizuire neprevăzut de Codul de procedură civilă şi care se adaugă motivelor cuprinse de acesta,** reprezentat de *pronunțarea hotărârilor rămase definitive şi irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea, temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență şi cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.* Precizăm că prin art. 148 alin. (2), nou introdus în urma revizuirii Constituției, ca şi întregul titlu din care face parte referitor la *„integrarea euroatlantică"*, a fost consacrată norma conform căreia, *ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.* Prioritatea subzistă şi în cazul *aderării la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.* Este prima lege prin care se transpune în practică principiul priorității dreptului Uniunii Europene asupra dispozițiilor contrare din legislația internă prevăzut de Constituția revizuită şi republicată, ca o consecință a dobândirii de către România a statutului de stat membru al Uniunii Europene.

Principiul aplicării prioritare a dreptului Uniunii Europene este prevăzut şi de art. 4 C. pr. civ., conform căruia *„în materiile reglementate de prezentul Cod, normele obligatorii din dreptul Uniunii Europene se aplică în mod corespunzător, indiferent de calitatea sau statutul părților"*[2].

---

soluționeze recursul şi să stabilească termenul de judecată a recursului, chiar înainte de primirea dosarului. În acest scop se formula o cerere de fixare a unui termen de urgență care, însoțită de dovada înregistrării recursului la instanța de fond, se soluționa în termen de 24 de ore de la prezentarea acesteia preşedintelui instanței de recurs. Soluția prin care cererea era admisă se comunică instanței de fond, care era obligată să redacteze hotărârea atacată, să o comunice părților, să expedieze dosarul într-un termen de 5 zile. Motivarea recursului se putea face, sub sancțiunea nulității pentru tardivitate, în termen de două zile de la comunicare. Procedura de citare a părților şi de comunicare a motivelor de recurs urma să se efectueze cu prescurtarea termenului de 48 de ore, prin agent procedural sau prin orice mijloc rapid de comunicare a informațiilor scrise.

[1] Pentru o analiză a acestei reglementări, a se vedea A. Damcali, *Considerații interpretative asupra prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,* în RDP nr. 4/2016, pp. 72-87.

[2] Aprobat prin Legea nr. 134/2010, publicată în M. Of. nr. 485 din 15 iulie 2010, pus în aplicare prin Legea nr. 76/2012, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012 şi republicată în M. Of. nr. 545 din 3 august 2012 şi în M. Of nr. 247 din 10 aprilie 2015.

Art. 21 alin. (2) a fost supus controlului de constituționalitate pe cale de excepție, soluționată prin Decizia nr. 1609 din 9 decembrie 2010[1]. Autorii excepției au considerat, în esență, că *„părțile participante la procesele în contencios administrativ nu au o reprezentare exactă a drepturilor şi obligațiilor lor în ceea ce priveşte momentul în care urmează să se facă comunicarea hotărârilor care le sunt opozabile, nefiind clar dacă motivarea şi redactarea hotărârilor sau numai comunicarea acestora urmează a se face prin derogare de la prevederile art. 17 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în termen de 15 zile de la pronunțarea hotărârii a cărei revizuire se cere"*. O asemenea situație s-a apreciat, în mod legitim, de altfel, că atrage **încălcarea principiului certitudinii juridice.**

Excepția invocată **a fost admisă în parte,** în sensul că instanța constituțională, pe de o parte, **a admis excepția în ceea ce priveşte teza a doua a art. 21 alin. (2)** şi **a respins excepția tezei întâi şi a treia** a aceluiaşi text.

Pentru a se pronunța astfel, Curtea Constituțională a invocat jurisprudența sa anterioară, respectiv Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, pe care am prezentat-o şi noi anterior, prin care a statuat asupra nevoii ca **norma juridică să fie previzibilă,** ceea ce impune ca redactarea ei să fie clară, neechivocă şi să nu dea loc la interpretări.

Alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004 a fost abrogat prin Legea nr. 299/2011[2] Această lege a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr. 1039 din 5 decembrie 2012[3], prin care s-a constatat de asemenea că prevederile art. 21 alin. (2) teza întâia din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive şi irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei[4].

Alin. (2) al art. 21 a fost repus în vigoare, în forma avută înainte de adoptarea Legii nr. 299/2011 şi prin declararea neconstituțională a dispozițiilor tezei a doua a alin. (2) al art. 21, conform Deciziei nr. 1609 din 9 decembrie 2010 a Curții Constituționale[5]. Decizia de a introduce, în legea contenciosului administrativ, un caz nou de revizuire *„nu este surprinzătoare"*, potrivit doctrinei[6], de vreme ce vechile Coduri de procedură civilă[7] şi de procedură penală[8], în prezent abrogate, introduseseră *cazuri speciale de revizuire a hotărârilor judecătoreşti în cauzele în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a drepturilor şi libertăților fundamentale*[9].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

[2] Publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

[3] Publicată în M. Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013.

[4] Prin urmare, conform art. 147 alin. (1) din Constituție, dispozițiile din legile şi ordonanțele în vigoare, precum şi cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, dacă în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. În concluzie, în intervalul 29 ianuarie 2013-15 martie 2013, dispozițiile Legii nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea 554/2004, în ansamblul său, precum şi dispozițiile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, au fost suspendate de drept, încetându-şi efectele juridice începând cu data de 16 martie 2013, întrucât legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea prevederilor atacate.

[5] Publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

[6] Pe larg asupra acestei materii, a se vedea E.E. Ştefan, *Contribuția practicii Curții Constituționale la o posibilă definire a aplicabilității revizuirii în contenciosul administrativ,* în RDP nr. 3/2013, p. 87.

[7] Prin art. 322 pct. 9 al Codului din 1865.

[8] Prin art. 408 din vechiul Cod de procedură penală.

[9] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi. Comentariu şi jurisprudență, op. cit.,* p. 344.

Între considerentele avute în vedere de către Curtea Constituțională în fundamentarea Deciziei nr. 1039 din 5 decembrie 2012 s-au regăsit, mai întâi cele izvorâte din dreptul Uniunii Europene. Astfel *„art. 4 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria C nr. 83 din 30 martie 2010, reglementează principiul cooperării loiale dintre Uniune şi statele membre şi prevede, totodată, obligația pozitivă a statelor membre de a adopta orice măsură generală sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii".* A mai reținut Curtea, că în vederea asigurării interpretării unitare a dreptului Uniunii Europene, competența aparține Curții de Justiție a Uniunii Europene care, în temeiul art. 19 din Tratat, *„hotărăşte, cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătoreşti naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții".*

Printr-o argumentare laborioasă, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu fac altceva decât să *materializeze obligația asumată de autoritățile statului român, inclusiv cea judecătorească, de a garanta aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării şi din principiul priorității dreptului Uniunii Europene.* Şi, în sfârşit, motivul care cade ca o „ghilotină" în eşafodajul argumentării, anume faptul că *„Lipsa unui asemenea motiv de revizuire ar echivala cu negarea forței juridice pe care o au hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene asupra instanțelor judecătoreşti din statele membre (...)",* ceea ce, evident, nu poate fi admis. Aceste raționamente au determinat Curtea Constituțională să declare neconstituțională Legea nr. 299/2011, care abrogase alin. (2) al art. 21 în integralitatea sa şi, corelativ, să mențină parțial textul de lege, de natură să permită exercitarea căii de atac a revizuirii împotriva hotărârilor care încalcă dreptul Uniunii Europene.

Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a făcut obiectul şi al Deciziei Înalte Curți de Casație şi Justiție nr. 45 din 12 decembrie 2016[1] pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. Prin respectiva decizie, Înalta Curte **a admis sesizarea** şi a stabilit că *„În interpretarea şi aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, (...)* ***cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunțării acestora şi de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere.*** *Termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este de* ***o lună şi curge de la data comunicării*** *hotărârii definitive, supusă revizuirii* (subl. ns. – V.V.)".

În acest fel s-a răspuns întrebării **dacă respectiva cerere de revizuire este admisibilă doar în baza deciziilor CJUE existente la data pronunțării hotărârii a cărei revizuire se cere şi numai în condițiile în care respectivele dispoziții au fost invocate în litigiul de bază.**

În cele 17 pagini ale Deciziei sunt prezentate punctele de vedere exprimate şi considerentele avute în vedere de Instanța Supremă în soluția pronunțată. Reținem, mai întâi, faptul că *„Dreptul Uniunii Europene nu impune reglementarea în dreptul național procesual a căii extraordinare de atac de retractare a revizuirii pentru cazul încălcării normelor de drept substanțial european".* Rațiunea pentru care nu se impune acest lucru constă în **importanța deosebită pe care o are principiul autorității lucrului judecat atât pentru ordinea juridică de la nivelul Uniunii Europene, cât şi**

[1] Publicată în M. Of. nr. 386 din 23 mai 2017.

pentru cea de la nivelul statelor membre. În *Hotărârea Impresa Pinzzarotti*, C-213/13, pct. 58, Curtea Europeană de la Luxemburg s-a pronunțat în sensul că *„pentru a garanta atât stabilitatea dreptului şi a raporturilor juridice, cât şi o bună administrare a justiției, este necesar ca hotărârile judecătoreşti rămase definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac,* ***să nu mai poată fi contestate*** (subl. ns.).

Mai reține Înalta Curte în respectiva decizie că *„În egală măsură însă dreptul Uniunii Europene nu se opune reglementării prin legea națională a unui caz de revizuire precum cel de față, impunând însă, în cazul reglementării lui, respectarea principiilor echivalenței şi efectivității (Hotărârea Târşia, C-69/14, pct. 30)".*

Pentru aceste argumente şi pentru cele dezvoltate laborios în decizie, Înalta Curte a stabilit că *în interpretarea dispozițiilor art. 21 alin. (1) teza întâia din Legea nr. 554/2004,* ***cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale C.J.U.E., indiferent de momentul pronunțării acestora şi de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere".***

Sintetizând, putem susține, în acord cu argumentele invocate de Î.C.C.J. (S.C.A.F.) în Decizia nr. 614 din 13 februarie 2016 că **rațiunea de a fi a instituirii căii de atac a revizuirii** a fost de a consacra *„un mijloc procedural prin care să se poată verifica modul în care instanțele naționale respectă principiul priorității dreptului comunitar* (european) *şi, deci, protejarea intereselor persoanelor care ar fi lezate prin încălcări ale dreptului comunitar* (european)"[1].

Această viziune concordă cu nevoia de garantare a **dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă a persoanelor fizice şi juridice cu privire la drepturile menționate de dreptul Uniunii,** care ***trebuie să fie garantat atât prin dreptului primar, cât şi prin jurisprudența Curții***[2]**.** Jurisprudența în materie[3] admite faptul că *principiul protecției jurisdicționale efective* constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care decurge din *principiile constituționale comune ale statelor membre.* În susținerea aceloraşi teze, Curtea Europeană de la Luxemburg mai adaugă **principiul cooperării loiale,** conform căruia **statele sunt obligate să interpreteze şi să aplice normele interne de procedură** *„într-un mod în care să permită persoanelor să atace în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărei măsuri naționale privind aplicarea față de acestea a unui act comunitar, invocând nevaliditatea acestuia din urmă şi determinând astfel aceste instanțe să sesizeze Curtea"* cu o întrebare preliminară[4].

---

[1] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, art. cit.*, p. 151.

[2] G.L. Goga, *The Right to Jurisdictional Protection Resulting from the Fulfillment of the Obligations Provisioned by Treaties,* Revista *Acta Universitatis Danubius. Administratio,* Ed. Universitară Danubius, 2010, ISSN: 1844-8062; E-ISSN: 2065-3891, p. 57. http://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/653/593.

[3] Autoarea citează Cauzele conexate C-402/05 P şi C-415/05 P, *Kadi şi Al Barakaat international Foundation/Consiliul şi Comisia* în Curtea de Justiție a Comunităților Europene, *Repertoriul jurisprudenței Curții de Justiție şi a Tribunalului de Primă Instanță,* Partea I, Ed. Curia, Luxemburg, 2008-8/9A, p. I-6360, pct. 8.

[4] Este invocată de către autoarea studiului Cauza C-15/06 P, *Regione Sicilian/Comisia*, Curtea de Justiție a Comunităților Europene, *Repertoriul jurisprudenței Curții de Justiție şi a Tribunalului de Primă Instanță,* Partea I, Ed. Curia, Luxembourg, 2007, p. I-2592, I/2593, pct. 2.

D. Reglementarea căii extraordinare de atac a revizuirii prin Legea nr. 212/ 2018

Modificarea adusă în materia revizuirii prin Legea nr. 212/2018 are meritul de a face lumină în regimul juridic al revizuirii, valorificând întreaga jurisprudență a celor două Curți, cea Constituțională și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe care am prezentat-o anterior.

În prezent textul conține trei alineate, în care sunt reglementate, în succesiune, elementele esențiale de regim juridic ale revizuirii exercitată în litigiile de contencios administrativ.

În *primul alineat* **se adaugă motivelor de revizuire** prevăzute de Codul de procedură civilă *pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată.*

Prin cel de-al *doilea alineat* se prevede că *sunt supuse revizuirii, pentru același motiv, și acele hotărâri definitive care au fost pronunțate fără a evoca fondul.*

În sfârșit, în cel de-al *treilea alineat,* regăsim reguli procedurale aplicabile revizuirii pe acest motiv, respectiv:

- *termenul de introducere a cererii,* care este de *o lună de la data comunicării hotărârii;*

- *caracterul judecării cererilor de revizuire,* care este *de urgență și cu precădere.*

§13. Executarea sentințelor pronunțate

Regimul executării sentințelor judecătorești se regăsește în capitolul III[1] din Legea nr. 554/2004.

---

[1] Cap. III Procedura de executare. **Art. 22** *Titlul executoriu Hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii.* Art. 22 a fost modificat de pct. 6 al art. 54 din Legea nr. 76 din 24 mai 2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012. **Art. 23** *Obligația publicării Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.* Art. 23 a fost modificat de pct. 32 al art. I din Legea nr. 262 din 19 iulie 2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007. **Art. 24** *Obligația executării (1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. (2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de lege. (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1), și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă. (4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și acordare a penalităților, debitorul, în mod culpabil, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației. (5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.*

Articolul 22 alin. (1) în forma în care a fost modificat prin Legea nr. 76/2012, prevede că *hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prevederilor prezentei legi, sunt titluri executorii.* Conţinutul iniţial al lui făcea referire la *hotărârile judecătoreşti* ***prin care s-au admis acţiunile în contenciosul administrativ,*** formulă care a fost înlăturată, în egală măsură în care s-a înlăturat şi forma care fusese consacrată prin Legea nr. 262/2007, care trimitea la executarea hotărârilor judecătoreşti prin care s-au respins acţiunile şi s-au acordat cheltuieli de judecată *potrivit dreptului comun*[1].

În doctrină se apreciază că *„(...) ab initio, principiul în materia executării hotărârilor judecătoreşti îl reprezintă executarea de bunăvoie a acestor hotărâri, iar executarea silită reprezintă excepţia"*[2].

Legea actuală aduce o inovaţie care este revoluţionară pentru sistemul nostru de drept şi prin care se tranşează o problemă amplu dezbătută în doctrină, referitoare la **efectele juridice ale unei hotărâri judecătoreşti prin care se anulează acte administrative cu caracter normativ.** De regulă, hotărârile judecătoreşti produc efecte *inter partes litigantes.* În ceea ce priveşte **hotărârile care privesc acte administrative normative,** s-a exprimat opinia ca **efectele acestora să fie general obligatorii.** Aceasta deoarece **atâta vreme cât actul anulat produce efecte juridice general obligatorii, este firesc ca şi hotărârea judecătorească prin care este desfiinţat să producă acelaşi gen de efecte.** În acest spirit, art. 23 prevede că *hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile*[3]*, prin care s-a anulat,* ***în tot sau în parte,*** *un act administrativ cu caracter normativ, sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor.* ***Acestea se publică obligatoriu, după motivare, la solicitarea instanţelor,*** *în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicitate*[4].

Spre deosebire de formularea iniţială din lege, care permitea interpretarea că publicarea hotărârilor respective are loc numai în măsura în care solicită acest lucru reclamantul sau instanţa de executare, în urma modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007 se prevede **caracterul obligatoriu al publicării, la solicitarea instanţelor.**

Reglementarea instituită prin acest text este nu doar revoluţionară, ci şi de o noutate absolută, *„întrucât este pentru prima dată când într-o lege a contenciosului administrativ în România, se merge atât de departe şi se reglementează efectele* erga omnes *ale hotărârilor judecătoreşti, atunci când au ca obiect acte administrative normative"*[5].

---

[1] Textul prevedea că *„Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-au respins acţiunile formulate potrivit dispoziţiilor prezentei legi şi s-au acordat cheltuieli de judecată se învestesc cu formulă executorie şi se execută silit potrivit prevederilor prezentei legi".*

[2] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2016, p. 98.

[3] Constatăm că textul face referire şi la caracterul *irevocabil* al hotărârii şi l-am menţinut ca atare însă, cum am mai precizat, după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, s-a renunţat la acest caracter.

[4] Pentru exemplificare, a se vedea sentinţa civilă nr. 4660 din 5 iulie 2011 a Curţii de Apel Bucureşti (SCAF) publicată în M. Of. din 19 ianuarie 2015 prin care a fost anulată în parte H.G. nr. 737/2010 în ceea ce priveşte metodologia de recalculare a pensiilor de serviciu ale personalului auxiliar din cadrul instanţelor judecătoreşti şi al parchetelor.

[5] A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările şi completările la zi, op. cit.,* p. 353.

Regimul juridic al **obligației de executare** este reglementat de art. 24 astfel cum a fost inițial modificat prin Legea nr. 76/2012, ulterior, prin Legea nr. 138/2014[1] şi în final prin Legea adoptată în iulie 2018. Textul prevede că **executarea hotărârii definitive se face de bună voie** în termenul prevăzut în cuprinsul hotărârii, iar în lipsa termenului, în maxim 30 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii.

Dacă nu se execută de bună voie obligația de către debitor, se trece la executarea silită, parcurgându-se procedura prevăzută de art. 24 alin. (3) şi (5) ale Legii nr. 554/2004[2].

Această procedură parcurge următoarele faze:

a) **creditorul poate face o cerere,** în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită şi care curge la expirarea termenului de 30 de zile, dacă în conținutul hotărârii nu s-a prevăzut un alt termen. Prin această **cerere,** el solicită amendarea conducătorului autorității publice sau, după caz, a persoanei obligate, care în mod culpabil nu au respectat termenul de executare, cu o **amendă reprezentând 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere**;

b) **instanța de judecată,** cu citarea părților, **soluționează cererea,** prin hotărâre. Prin Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015, precitată de noi[3], Curtea Constituțională a declarat neconstituțională prevederea art. 24 alin. (3) care făcea referire la caracterul *„definitiv"* al încheierii prin care instanța aplica conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate, o amendă de 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere, iar reclamantului îi acorda penalități, în cazul nepunerii în executare a hotărârii judecătoreşti[4]. Textul actual nu mai vorbeşte despre *încheiere,* ci despre *hotărâre.*

c) în urma soluționării cererii, instanța de judecată **o poate admite sau nu** şi **poate acorda reclamantului penalități**, în condițiile art. 906 C. pr. civ.[5];

d) în cazul în care, **în termen de 3 luni** de la pronunțarea încheierii de aplicare a amenzii şi acordare a penalităților, **debitorul, în mod culpabil, tot nu-şi execută obligația care este cuprinsă în titlul executor, instanța de executare,** la cererea creditorului, va fixa cuantumul definitiv al amenzii şi penalităților, prin **hotărâre,** dată cu **citarea părților.** Prin aceeaşi hotărâre, se vor stabili şi **despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a hotărârii.** Acestea sunt stabilite în condițiile art. 892 C. pr. civ.[6].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

[2] Art. 24 alin. (3) şi (5) au următorul conținut: *„Obligația executării (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) şi care nu au fost respectate, instanța de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă. (5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu şi, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților".*

[3] Cu ocazia analizei trăsăturilor procedurii contenciosului administrativ.

[4] În conformitate cu dispozițiile art. 147 din Constituție, în perioada 26 februarie 2016 – 11 aprilie 2016, prevederile declarate neconstituționale au fost suspendate de drept, iar după 12 aprilie 2016 şi-au încetat efectele juridice, deoarece legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea actelor atacate.

[5] Articolul 905 C. pr. civ. reglementează *aplicarea de penalități* în cazul în care, în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviințare a executării, debitorul nu execută obligația de a face sau de a nu face.

[6] Art. 892, fost 891 C. pr. civ. reglementează *Obligarea debitorului la plata contravalorii bunului.*

Referindu-se la amenzile pe care le poate aplica instanța de executare, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015, a statuat că *„amenzile cominatorii stabilite la art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă o sancțiune procedurală pecuniară aplicată de instanță, în scopul asigurării hotărârii. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi eficacitate însești instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie".*

e) **dacă creditorul nu formulează o cerere**, după împlinirea termenului de 3 luni, **compartimentul executări civile din cadrul instanței de executare, solicită autorității publice relații referitoare la executarea obligației prevăzută în titlul executoriu,** iar **în cazul în care obligația nu a fost integral executată, va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.**

Cererile privind aplicarea amenzii și acordarea de penalități sau despăgubiri se judecă **în camera de consiliu, de urgență,** sunt **scutite de plata taxei de timbru.** Prin ultimele modificări aduse alin. (2) și (3) ale art. 25 s-a prevăzut că *în soluționarea lor nu se aplică procedura prevăzută de art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă,* precum și faptul că *întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei,* însă *instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării.*

Procedura se aplică în mod corespunzător și în cazul în care obiectul litigiului îl reprezintă contracte administrative.

Instanța de executare, în materia contenciosului administrativ, este **cea care a soluționat fondul litigiului.** Aceasta aplică sancțiunea și penalitățile prevăzute de art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc.

Art. 24 din Legea nr. 554/2004 a făcut obiectul unor dosare privind dezlegarea unor chestiuni de drept. Prin Decizia nr. 3 din 29 februarie 2016[1], Înalta Curte s-a pronunțat asupra art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, care a fost introdus prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă[2]. Problema de drept care s-a impus a fi dezlegată a fost aceea dacă *„dispozițiile art. 24 alin. (5) (...) se aplică și în ipoteza executării obligațiilor stabilite prin hotărâri judecătorești rămase definitive înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 138/2014"?*

Pentru a se pronunța, Înalta Curte a avut în vedere faptul că *„(...) în lipsa unor dispoziții exprese în Legea nr. 554/2004 și a unor norme tranzitorii în Legea nr. 138/2014, (...) devin incidente dispozițiile art. 28 din Legea nr. 554/2004 care trimit la prevederile Codului de procedură civilă (...)".* Trimiterea este condiționată, cum am precizat deja, de **inexistența unei incompatibilități a prevederilor Codului cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.**

Instanța Supremă a apreciat că sunt aplicabile prevederile art. 24 și 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă, din care *„rezultă cu claritate că executarea silită este*

[1] Publicată în M. Of. nr. 243 din 1 aprilie 2016.
[2] Publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

guvernată de legea în vigoare la momentul declanşării acestei etape a procesului civil". Pe cale de consecinţă *„indiferent de momentul rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de contencios administrativ, care constituie titlu executoriu, dacă executarea silită a debutat după data intrării în vigoare a dispoziţiilor art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, această prevedere legală este aplicabilă".*

De aici, **soluţia de admitere a sesizării,** astfel cum am precizat anterior.

O a doua sesizare pentru dezlegarea unei chestiuni de drept a avut ca obiect aplicarea art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 şi a fost **admisă** prin Decizia nr. 35 din 31 octombrie 2016[1].

Art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede, cum am menţionat deja, dar se impune să reiterăm pentru a se înţelege problema juridică vizată, că *dacă în urma acţiunii, autoritatea este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.*

Problema juridică pusă în speţă a fost aceea *„Dacă în aplicarea dispoziţiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (...), trebuie să se ţină seama de termenele prevăzute de art. 32 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 165/2013)?".* Precizăm că art. 32 din Legea nr. 165/2013 instituia un **termen de decădere de 120 zile,** în care persoanele care se considerau îndreptăţite puteau completa cu înscrisuri dosarele depuse la entităţile învestite de lege. Acest termen **putea fi prelungit o singură dată, cu încă 60 de zile,** în situaţia în care persoana care se considera îndreptăţită făcea dovada că a efectuat unele demersuri privind completarea dosarului în raport cu alte instituţii, care, evident, nu fuseseră finalizate din motive obiective. Înalta Curte **a admis sesizarea** şi a stabilit că *„în interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 24 alin. (1) din legea contenciosului administrativ (...), trebuie să se ţină seama de termenele prevăzute de acest articol, nu şi de cele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 (...)".*

Pentru a se pronunţa astfel, Instanţa Supremă a pornit de la teza conform căreia *„(...) art. 24 reglementează nu doar o sancţiune, ci un ansamblu de mijloace de constrângere a debitorului în vederea îndeplinirii obligaţiei stabilite prin hotărârea judecătorească".* Este un prim argument care trebuie să fie avut în vedere în procesul de executare a hotărârilor judecătoreşti, ştiut fiind că există numeroase situaţii în care acestea, deşi definitive şi clare, nu sunt puse în aplicare. De aceea, *„a admite că rămâne la latitudinea autorităţii obligate ca, în executarea unei hotărâri judecătoreşti definitive, să se prevaleze de termenele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013, intrată în vigoare ulterior rămânerii definitive şi împlinirii termenului legal de executare,* ***echivalează cu înlăturarea efectelor hotărârii judecătoreşti şi cu acceptarea faptului că accesul la justiţie al persoanei îndreptăţite a fost iluzoriu şi ineficient*** (subl. ns.)*".*

Pentru a statua astfel, s-au avut în vedere principii desprinse din jurisprudenţa CEDO, cum ar fi **principiul preeminenţei dreptului şi noţiunea de proces echitabil,**

[1] Publicată în M. Of. nr. 1023 din 20 decembrie 2016.

care „(...) *se opun cu excepția situațiilor când există motive imperioase de interes general – ingerinței puterii legislative în administrarea justiției cu scopul de a influența deznodământul judiciar al unui litigiu*"[1].

S-a mai avut în vedere un argument desprins din jurisprudența instanțelor europene pe care îl menționăm, pentru că el prezintă interes deosebit privind **rolul administrației,** instituție centrală a ramurii de drept care face obiectul prezentului tratat: *„administrația constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință, dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătoreşti îşi pierd orice rațiune de a fi"*[2].

Un element suplimentar referitor la procedura specială de executare instituită prin art. 24 alin. (1), rezultă tot din jurisprudența Instanței Supreme[3], în sensul că **ea se aplică numai dacă prin dispozitivul hotărârii irevocabile, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative.**

§14. Controlul indirect. Excepția de nelegalitate a actului administrativ

Legea contenciosului administrativ nu defineşte, în art. 2 intitulat *semnificația unor termeni,* pe cel al excepției de nelegalitate, aşa cum o face cu alte concepte. Cât priveşte vechea Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990, în prezent abrogată[4], aceasta nu conținea norme similare celor cuprinse în art. 2 al actualei legi, astfel încât este evident că în conținutul ei nu se putea regăsi o definiție a excepției de nelegalitate. De altfel, această lege nici nu o reglementa. Acest context a atras nevoia ca doctrina să definească această instituție juridică.

În concepția regretatului profesor Tudor Drăganu, excepția de nelegalitate reprezintă *„un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalidităţea actului de drept administrativ, una dintre părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu şi cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței"*[5]. În opinia noastră excepția de nelegalitate reprezintă **forma indirectă a controlului de legalitate exercitat asupra actelor administrative, prin intermediul căreia se constată nelegalitatea unui act administrativ incident în soluționarea unei pricini, cu consecința înlăturării lui din cauză.**

Ca natură juridică, ea reprezintă o **excepție procesuală.**

---

[1] Hotărârea din 7 iunie 2011, pronunțată în *Cauza Agrati şi alții împotriva Italiei* nr. 43549/08, 6.107/09 şi 5 087/09), *apud* Decizia 35/2006, par. 41.

[2] Hotărârea din 19 martie 1997, pronunțată în *Cauza Hornsby împotriva Greciei*, nr. 18357/91; Hotărârea din 24 martie 2005, pronunțată în *Cauza Şandor împotriva României*, nr. 67.289/01, *apud* Decizia 35/2006, par. 42.

[3] Avem în vedere Decizia nr. 355 din 30 ianuarie 2015, a I.C.C.J. (S.C.A.F.), comentată de Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, art. cit.*, p. 153.

[4] Legea nr. 29/1990 a fost publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990 şi abrogată prin art. 31 alin. (2) al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

[5] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1959, p. 260.

Regimul juridic al excepțiilor procesuale este reglementat în art. 245-248 C. pr. civ. Potrivit art. 248, excepția procesuală este mijlocul prin care, în condițiile legii, partea interesată, procurorul sau instanța invocă, fără să pună în discuție fondul dreptului, neregularități procedurale privitoare la compunerea completului sau constituirea instanței, competența instanței ori la procedura de judecată sau lipsuri referitoare la dreptul la acțiune, urmărind, după caz, declinarea competenței, amânarea judecății, refacerea unor acte ori anularea, respingerea sau perimarea cererii.

În doctrină s-a exprimat teza conform căreia expresia de *„nelegalitate"* asociată acestei excepții este cea mai riguroasă, având în vedere faptul că acest concept semnifică ***„ceea ce nu este prevăzut de lege"***, în vreme ce noțiunea de ilegalitate evocă ceva ***„care nu este în conformitate cu legea, care încalcă legea"***[1]. De aici, concluzia autorului că a accepta actuala denumire a noțiunii, respectiv „excepția de nelegalitate", nu înseamnă altceva decât a înfrânge în conținut principiul legalității, ceea ce ar fi nu numai inadmisibil, ci şi greu de explicat. Autorul optează, astfel, pentru formula *„excepția de ilegalitate"*, însă, dată fiind consacrarea legală de care se bucură cea de-a doua expresie, o utilizează pe aceasta.

Dacă în cele mai multe cazuri contenciosul administrativ se exercită pe calea acțiunii directe (în anularea actului administrativ sau în obligarea autorității pârâte la adoptarea unei conduite prescrise de lege ca, de exemplu, emiterea unui act administrativ sau a altui înscris), sunt şi situații în care contenciosul administrativ poate fi exercitat pe cale indirectă, având ca scop doar înlăturarea unui act administrativ unilateral (de autoritate) din soluționarea unui litigiu judecătoresc[2].

Excepția de nelegalitate reprezintă, potrivit doctrinei, *o apărare pe care o parte într-un proces o face împotriva unui act administrativ ilegal ce are incidență într-o anumită cauză*[3].

Doctrina actuală o defineşte ca fiind instituția tradițională a contenciosului administrativ, reglementată expres şi salutar pentru prima dată prin Legea nr. 554/2004, cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007, care permite, în cadrul unei proceduri suple, cercetarea legalității unui act administrativ unilateral pe cale de excepție în cadrul unui proces pornit pentru alte motive decât cele care vizează anularea respectivului act[4].

După cum se exprimă în mod constant doctrina, atât cea interbelică, postbelică şi actuală, *„Controlul de legalitate nu se realizează numai pe calea unei acțiuni directe, formulată în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, ci şi în mod indirect, prin invocarea excepției de nelegalitate"*[5]. Constatăm astfel că nelegalitatea actului administrativ poate fi invocată şi pe cale de excepție. Art. 4[6] din Legea nr. 554/2004 a fost modificat substanțial de prevederile Legii nr. 76/2012.

---

[1] L. Chiriac, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, p. 94.

[2] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 110.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 677.

[4] G. Bîrsan, B. Georgescu, *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual,* în RDP nr. 2/2006, p. 65.

[5] Ş.C. Mirică, *Excepția de nelegalitate – evoluție legislativă şi reglementare actuală",* în RDP nr. 4/2017, p. 115.

[6] Art. 4 a fost modificat de pct. 1 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

În forma actuală, textul are următorul conținut: *„Excepția de nelegalitate. (1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. (2) Instanța învestită cu fondul litigiului şi în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege".*

După cum ne-am exprimat deja în partea consacrată modificărilor produse de Legea nr. 76/2012 asupra Legii nr. 554/2004, prin modificarea intervenită s-a realizat o schimbare de esență a regimului juridic al excepției de nelegalitate, în sensul că **judecătorul fondului a devenit şi judecătorul excepției.**

În doctrină s-a considerat că *„într-un atare caz, ne aflăm într-o situație neconstituțională, dat fiind faptul că noi considerăm că potrivit filozofiei contenciosului administrativ, exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează pe calea contenciosului administrativ, indiferent dacă ne referim la controlul direct sau controlul indirect"*[1].

Opinia exprimată este în acord şi cu o decizie a Curții Constituționale pronunțată în 2006[2], prin care aceasta a statuat că *este firesc ca soluționarea tuturor cererilor având ca obiect nelegalitatea, netemeinicia ori caracterul abuziv al actelor administrative ale autorităților publice, indiferent dacă au fost formulate pe cale directă sau pe cale incidentală, să fie date în competența acestor instanțe, respectiv a secțiilor de contencios administrativ şi fiscal din cadrul tribunalelor, curților de apel şi a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, şi nu a altora.*

În prezent constatăm următoarele dimensiuni ale regimului juridic al excepției de nelegalitate:

a) este o **excepție de ordine publică,** iar din punct de vedere procedural, reprezintă **o excepție de fond,** *„care este soluționată fie printr-o încheiere interlocutorie (în ipoteza în care instanța respinge excepția de nelegalitate) fie prin hotărârea pe care instanța o va pronunța în cauză"*[3]. Explicația posibilității ca excepția de nelegalitate să poată fi soluționată de către instanță prin încheiere interlocutorie are la bază caracteristica acestei excepții de a nu determina, în cazul admiterii ei, anularea actului, ci

---

[1] C. Stoian, *Contenciosul administrativ din perspectiva revizuirii Constituției,* în *Tendințe ... op. cit.,* p. 459 (pp. 459-461). Acest lucru o determină pe autoare să formuleze propunerea de a fi reformulat art. 126 alin. (6) din Constituție astfel *„Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ este* ***garantat atât în forma directă, cât şi în cea indirectă,*** *pe cale de excepție. Fraza a doua a textului rămâne neschimbată. În formula propusă, s-ar prevedea ca ambele forme de control, inclusiv excepția de nelegalitate să se exercite pe calea contenciosului administrative".*

[2] Decizia C.C.R. nr. 608/2006, publicată în M. Of. nr. 879 din 27 octombrie 2006.

[3] R. Dornean Păunescu, *Regimul juridic al excepției de nelegalitate în lumina reglementării actuale,* în revista Dreptul nr. 5/2015, pp. 92-93.

doar înlăturarea lui din cauză. Aceasta înseamnă că, în soluționarea acțiunii principale, instanța va ține seama de modul în care a soluționat, prin încheiere interlocutorie, excepția de nelegalitate. În conformitate cu art. 235 C. pr. civ., *„Instanța nu este legată de încheierile premergătoare cu caracter preparatoriu, ci numai de cele interlocutorii. Sunt încheieri interlocutorii acelea prin care, fără a se hotărî în totul asupra procesului, se soluționează excepții procesuale, incidente procedurale ori alte chestiuni litigioase".*

b) excepția de nelegalitate **poate viza orice act administrativ individual, indiferent de data emiterii lui.** O asemenea precizare a fost introdusă prin Legea nr. 262/2007, pentru a întări specificul pe care aceasta îl prezintă, anume acela că poate viza orice act administrativ, neprezentând importanță data când a fost emis sau adoptat acel act, spre deosebire de controlul direct pe calea unei acțiuni adresată instanțelor de contencios administrativ, pentru care este esențială data emiterii/adoptării actului, pentru că în raport de aceasta se calculează termenele maxime de introducere a acțiunii.

Articolul 4 alin. (4) al Legii nr. 554/2004 prevede că *„actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiectul excepției de nelegalitate". Aceasta deoarece „controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ, în cadrul acțiunii în anulare în condițiile prevăzute de lege".* Textul a făcut obiectul controlului de constituționalitate *a posteriori*, Curtea respingând ca neîntemeiată excepția, prin Decizia nr. 646 din 11 noiembrie 2014[1]. În motivare Curtea a arătat, printre altele, că *„tocmai în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul dând eficiență prevederilor constituționale ale art. 126 alin. (6), a atribuit competență materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare, care pot fi promovate oricând, instanței de contencios administrativ (...)".*

În practica sa, Înalta Curte de Casație şi Justiție, Secția de Contencios administrativ şi fiscal *„şi-a cristalizat jurisprudența, în sensul că, în pofida acestei inadvertențe legislative – se face referire la faptul că art. 4 alin. (1) face vorbire doar despre actul administrativ individual, nu şi cel normativ, – subl. ns. – excepția de nelegalitate poate fi invocată şi cu privire la actele administrative cu caracter normativ, pentru considerente ce țin de respectarea principiului de drept potrivit căruia legea se interpretează în sensul de a produce efecte şi a principiului coerenței legislative"*[2].

Exemplificarea vizează o speță interesantă[3] prin care s-a soluționat excepția de nelegalitate a art. 156 alin. (6) din Statutul pentru organizarea şi funcționarea Bisericii Ortodoxe Române recunoscut prin H.G. nr. 53/2008[4] în raport de prevederile art. 23 şi 26 din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor[5]. Cauza a fost soluționată în fond prin Sentința civilă nr. 392 din 5 decembrie 2012 a Curții de Apel Iaşi, SCAF, iar în recurs prin Decizia nr. 5999 din 28 iunie 2013 a ÎCCJ (SCAF).

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015.

[2] G.V. Bîrsan, *Cuvânt introductiv* la lucrarea G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, 2007-2008*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, pp. VI-VII.

[3] E. Marin, *Examen de practică judiciară a Secției de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție*, în RDP nr. 3/2014, pp. 144-148.

[4] Publicată în M. Of. nr. 50 din 22 ianuarie 2008.

[5] Republicată în M. Of. nr. 201 din 21 martie 2014.

Articolul 156 alin. (6) din Statutul B.O.R., aprobat prin H.G. nr. 53/2008 prevede că *„În virtutea autonomiei cultelor, prevăzută de lege, şi a competenţelor specifice lor, instanţele de judecată bisericească soluţionează probleme de disciplină internă, iar hotărârile instanţelor bisericeşti la toate nivelurile nu sunt atacabile în faţa instanţelor civile".* Reclamantul devenit apoi recurent a susţinut, în apărare, că Biserica nu este stat în stat, neavând un Cod al muncii diferit de cel de drept comun, iar art. 21 alin. (2) din Constituţie prevede că nicio lege nu poate îngrădi exercitarea dreptului unei persoane de a se adresa justiţiei.

Remarcăm folosirea, improprie, în opinia noastră, a termenului de *„instanţe bisericeşti"*, în contextul în care termenul *„instanţă"* este specific pentru instanţele judiciare, iar prin extrapolare, pentru *„instanţa constituţională"*. Instanţa de fond a respins excepţia, apreciind că interpretarea art. 156 din Statutul B.O.R., trebuie realizată în contextul întregului cuprins al articolului, precum şi prin prisma dispoziţiilor art. 23 şi 26 alin. (3) din Legea nr. 489/2006.

Trebuie să stabilim, mai întâi, dacă, sub aspectul **naturii juridice a actului care a făcut obiectul excepţiei,** acesta este un act **individual** sau **normativ.** Răspunsul este neîndoielnic, în sensul că **actul administrativ vizat de excepţie este un act administrativ cu caracter normativ.** În această cauză, în opinia noastră, instanţele de fond şi de recurs, nici nu trebuiau să treacă la judecarea pe fond a excepţiei, ci să o respingă din start, ca inadmisibilă.

Soluţiile pronunţate în această cauză relevă concepţia de principiu care a fost consacrată prin **jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,** conform căreia excepţia de nelegalitate poate viza, în egală măsură, acte administrative cu caracter normativ şi individual, soluţie cu care, în principiu, nu putem fi de acord, având în vedere textul expres al legii.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (SCAF), soluţionând recursul, **l-a respins,** considerând soluţia instanţei de fond temeinică şi legală prin raportare la normele legale cu forţă juridică superioară, respectiv dispoziţiile art. 23 şi 26 din Legea nr. 489/2006, la jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului şi la cea a Curţii Constituţionale. Astfel, Curtea Constituţională a statuat[1] pronunţându-se asupra constituţionalităţii art. 26 alin. (1)-(3) din Legea nr. 489/2006, că *„instanţele de judecată nu sunt competente să exercite funcţia de înfăptuitor al justiţiei în cadrul cultelor religioase pentru acte de încălcare a disciplinei interne, deoarece răspunderea juridică în materie nu este reglementată prin norme juridice de drept comun, ci prin norme juridice proprii acelor culte".*

A fost invocată şi jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului care în cauza *Golder vs. Regatul Unit,* a statuat că *„dreptul de acces la tribunal nu este absolut. Fiind vorba de un drept pe care Convenţia l-a recunoscut fără să-l definească în sensul restrâns al cuvântului, există posibilitatea limitării lui".*

Nu contestăm soluţia pe fond, dimpotrivă o împărtăşim şi am menţionat-o pentru caracterul interesant al argumentelor invocate. Problema care este însă criticabilă şi rămâne astfel este faptul că *se soluţionează pe fond o excepţie care priveşte un act administrativ normativ,* în condiţiile în care, conform art. 4 din Legea nr. 554/2004, **obiectul excepţiilor de neconstituţionalitate pot viza doar acte administrative cu caracter individual.** Mai exact, este un act intern cu caracter normativ.

---

[1] Prin Decizia nr. 640 din 10 iunie 2008, publicată în M. Of. nr. 506 din 4 iulie 2008 şi Decizia nr. 797 din 3 iulie 2008, publicată în M. Of. nr. 575 din 30 iulie 2008.

c) excepția de nelegalitate **poate fi invocată oricând**, ea având caracter **imprescriptibil**[1]. În jurisprudența anterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal și în doctrină s-a conturat opinia conform căreia **legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ poate fi cercetată oricând, pe calea excepției de nelegalitate invocată într-un litigiu având ca obiect contestația formulată împotriva unui act administrativ unilateral cu caracter normativ**[2]. În schimb, *în privința actelor administrative unilaterale cu caracter individual sunt incidente dispozițiile art. 11 alin. (2) și (5) din Legea nr. 554/2004, care stabilesc termenul de decădere de un 1 de la data emiterii actului*[3]. Astfel, prin Decizia nr. 3080 din 15 iunie 2007, Înalta Curte de Casație și Justiție (SCAF) a admis excepția de nelegalitate referitoare la H.G. nr. 794/1997 privind constituirea, administrarea și utilizarea Fondului de contrapartidă. Instanța supremă a statuat că **excepția de nelegalitate, recunoscută tradițional ca mijloc procesual de apărare, poate fi invocată oricând în privința actelor administrative cu caracter normativ, indiferent dacă acestea sunt emise anterior sau ulterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ**[4]. *Per a contrario,* excepțiile care privesc acte administrative cu caracter individual pot fi invocate doar în termenele prevăzute de art. 11 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Spre deosebire de poziția Înaltei Curți, Curtea Constituțională a exprimat o opinie contrară, statuând că posibilitatea ca excepția să poată fi invocată oricând nu afectează principiul stabilității juridice[5], În ipoteza în care decizia Înaltei Curți este contrară celei a instanței de contencios constituțional, considerăm că se impune a fi avută în vedere **preeminența deciziilor Curții Constituționale asupra celor ale Instanței Supreme pronunțate în exercitarea unui recurs în interesul legii**[6].

În ceea ce ne privește, nu am împărtăși concepția Instanței Supreme și apreciem că nu se poate realiza o extrapolare *tale-quale* a termenelor care vizează introducerea unei acțiuni în contenciosul administrativ cu cele care trebuie să guverneze invocarea unei excepții de nelegalitate. În opinia noastră, indiferent că avem în vedere un act administrativ normativ sau individual, dacă mergem pe soluția Înaltei Curți conform căreia și actele administrative cu caracter normativ pot face obiect al excepției de nelegalitate, excepția de nelegalitate ar putea fi invocată oricând, fără a fi supusă unor termene. A gândi altfel înseamnă a afecta posibilitatea de protecție a cetățeanului împotriva actelor administrative unilaterale, ceea ce nu poate fi acceptat. Cu toate acestea, după cum am arătat deja, obiectul excepției de nelegalitate este restrâns, în prezent, doar la actele administrative individuale.

Referitor la **principiul securității juridice,** care este frecvent invocat atât în jurisprudența instanțelor judecătorești, cât și în cea a Curții Constituționale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că el trebuie înțeles dintr-o viziune ambivalentă: pe de o parte, el impune, *inter alia,* ca o soluție definitivă a unei instanțe să nu mai fie repusă în discuție; pe de altă parte, el nu exclude redeschiderea unor cauze

---

[1] L. Chiriac, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, p. 102.

[2] G. Bîrsan, B. Georgescu, *art. cit.,* în RDP nr. 2/2006, p. 61.

[3] G. Bîrsan, B. Georgescu, *art. cit.,* în RDP nr. 2/2006, p. 62.

[4] G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, op. cit.,* pp. 171-175.

[5] Prin Deciziile C.C.R. nr. 404 și 425 din 10 aprilie 2008, publicate în M. Of. nr. 347 din 6 mai 2008 și, respectiv, nr. 354 din 8 mai 2008.

[6] A se vedea Decizia C.C.R. nr. 212/2013, publicată în M. Of. nr. 371 din 21 iunie 2013.

atunci când procedurile interne nu au corespuns art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului şi libertăților fundamentale. Ne raliem opiniei conform căreia *„Securitatea juridică nu trebuie deci înțeleasă doar în sensul că o anumită soluție este imuabilă şi că nu poate fi schimbată sau modificată nici atunci când este greşită. Dimpotrivă, această securitate, în substanța sa, constituie o premisă importantă în înfăptuirea justiției. Exigența ei este născută dintr-o necesitate profundă: ea este «scutul juridic împotriva anarhiei»"*[1].

După adoptarea Legii nr. 262/2007, legalitatea actelor administrative normative poate fi pusă în discuție doar prin promovarea unei acțiuni directe în anulare, acțiune care poate fi introdusă oricând.

În doctrină se arată faptul că, întrucât în art. 241 TCE este prevăzut faptul că obiect al excepției de nelegalitate îl constituie actele cu caracter general (normativ), se poate spune că legiuitorul român nu respectă cerința impusă de procesul de armonizare legislativă în spațiul european, deşi îi revine această obligație ca stat membru al Uniunii Europene[2].

d) îndeplinirea **condiției ca soluționarea litigiului pe fond să depindă de actul administrativ care face obiectul excepției,** ceea ce determină **instanța în fața căreia s-a ridicat excepția să verifice admisibilitatea în principiu a acesteia.**

Pentru înțelegerea acestei condiții, invocăm o problemă interesantă ridicată în **practica instanțelor judecătoreşti**[3]. Petentul F.N. a formulat o plângere prin care a solicitat obligarea administrației penitenciarelor de a înregistra şi de a trimite două plicuri preplătite primite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în fața judecătorului delegat de pe lângă Penitenciarul de maximă siguranță Arad[4]. Acesta *a respins cererea,* considerând că *nu s-a încălcat dreptul la corespondență*, deoarece *în incinta penitenciarului erau montate cutii poştale, al căror conținut era ridicat periodic de furnizorul de servicii poştale.* Petentul a contestat decizia la Judecătoria Arad, unde *petentul ar fi făcut referire la nelegalitatea art. 52 dintr-o lege din 2006, a art. 3 din Decizia Administrației Naționale a Penitenciarelor (ANP) nr. 478/26 06 2006 şi a unor articole din Decizia ANP nr. 499 (nu se menționează anul emiterii).* După ce petentul, la solicitarea Judecătoriei Arad, a precizat care este obiectul excepției de nelegalitate, dosarul a fost trimis Curții de Apel Timişoara, spre competentă soluționare a excepției.

Precizăm că în ceea ce priveşte **o eventuală excepție a unui articol de lege,** aceasta este în principiu **inadmisibilă,** deoarece **un text de lege nu poate face obiectul unei excepții de nelegalitate.** Excepția de nelegalitate poate să vizeze numai un **act administrativ.** Curtea de Apel Timişoara, prin **sentința civilă nr. 31 din 25 ianuarie 2011,** a constatat *nelegală sesizarea instanței şi a dispus restituirea dosarului la Judecătoria Arad pentru continuarea judecății.* Pentru a se pronunța astfel, instanța a reținut că *încheierea prin care a fost sesizată nu a fost motivată, nu precizează obiectul excepției de nelegalitate, deşi petentul, la termenul din 2 decembrie 2010 a precizat că înțelege să invoce nelegalitatea unor articole dintr-o decizie a ANP, dintr-un ordin de zi al penitenciarului, o Hotărâre de Guvern şi Ordin al Ministrului Justiției.*

---

[1] A. Țiclea, A.-G. Niculescu-Gorpin, *Semnificația juridică a sintagmei „eroare materială"– condiție a exercitării contestației în anulare în procesul civil,* în revista Dreptul nr. 10/2017, p. 39.

[2] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 163.

[3] Înalta Curte de Casație şi Justiție, Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal, Decizia nr. 2227 din 14 aprilie 2011.

[4] E. Albu, *Jurisprudența Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție,* în RDP nr. 3/2011, pp. 120-130.

Împotriva sentinței instanței de fond, reclamantul a declarat **recurs,** care a fost respins prin **decizia nr. 2227/2011** a ÎCCJ (SCAF) pe considerentul că *instanța de fond are obligația, în ipoteza în care constată că de actul administrativ considerat nelegal depinde judecarea cauzei, să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă, prin* ***încheiere motivată.*** În cuprinsul încheierii, instanța care soluționează fondul trebuie ***să arate, să denumească actele administrative considerate nelegale şi să demonstreze legătura lor cu fondul cauzei.***

O asemenea obligație subzistă, indiferent de partea care a invocat excepția.

Constatăm că în speța comentată se pun în discuție **condiția legăturii dintre actul administrativ care face obiectul excepției şi cauza dedusă judecății,** precum şi **obligația instanței de fond în fața căreia se invocă excepția** (în cazul de față a fost vorba de o instanță penală, având în vedere că petentul se afla în faza de executare a unei pedepse privative de libertate) **de a motiva prin încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ competentă să se pronunțe asupra excepției, o asemenea legătură.**

Ar mai fi de discutat, în opinia noastră, **temeinicia hotărârii** sub aspectul **suportării de către petent a omisiunii instanței de fond de a motiva o asemenea legătură**. Dacă nu ar fi fost mai corect să aibă loc **o casare cu trimitere**, în sensul ca instanța de fond să fie obligată să-şi motiveze încheierea.

Cu privire la condiția existenței raportului de dependență între soluționarea fondului litigiului în cadrul căruia se ridică excepția şi legalitatea actului administrativ cu privire la care invocă excepția de nelegalitate, s-a pronunțat Înalta Curte de Casație şi Justiție prin mai multe decizii, dintre care amintim Decizia nr. 181 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 1266 din 6 martie 2009 şi Decizia nr. 3264 din 11 iunie 2009[1].

Astfel, Înalta Curte a statuat că *excepția de nelegalitate este un mijloc procesual de apărare care tinde la înlăturarea efectelor actului administrativ contestat din litigiul determinat supus judecății în cadrul căruia se invocă excepția, iar nu la anularea actului administrativ. De aceea,* ***excepția de nelegalitate este supusă condiției existenței unui raport de dependență între soluția ce urmează a fi dată litigiului de fond şi actul administrativ unilateral vizat de excepție.***

În ceea ce priveşte **actele administrative cu caracter individual,** în jurisprudența Înaltei Curți (SCAF) s-a conturat practica potrivit căreia *este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la acte administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în considerarea principiului stabilității raporturilor juridice şi a securității juridice, precum şi a principiului neretroactivității legii civile, consacrat de art. 15 alin (2) din Constituție, republicată*[2]. În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim această soluție, în contextul în care avem o dispoziție expresă a legii, iar de esența regimului juridic al excepției de nelegalitate este nu să anuleze un act administrativ, ci să-l înlăture din soluționarea unei cauze.

Pot face obiectul excepției de nelegalitate două categorii de acte administrative, din punct de vedere al momentului emiterii lor: **acte administrative emise anterior intrării în vigoare a legii,** pentru care **legalitatea lor va fi cercetată în raport cu actele normative în vigoare la data emiterii actelor care fac obiectul excepției şi**

---

[1] G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, Jurisprudența Secției de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, pp. 14-15.

[2] Decizia nr. 1619 din 16 martie 2007 şi nr. 1833 din 29 martie 2007, în G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, op. cit.*, pp. 46-52.

acte administrative emise ulterior intrării în vigoare a legii, pentru care **legalitatea lor va fi cercetată în raport cu dispozițiile actualei legi cadru în materie.**

e) **invocarea excepției** se poate face **de către părțile interesate sau din oficiu.** În egală măsură, apreciem că excepția de nelegalitate poate fi invocată şi de procuror, dacă acesta este prezent în litigiu, precum şi de orice coparticipant la proces;

f) în cazul în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția a constatat nelegalitatea actului, ea va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. Constatăm că **excepția de nelegalitate nu are ca efect anularea actului,** ci **înlăturarea din cauză a actului a cărui nelegalitate a fost constatată.** În literatura de specialitate a fost sesizată ipoteza în care *mai mult decât o simplă legătură cu cauza, actul administrativ prezintă caracterul unui element esențial, intrinsec al procesului pe fond*[1]. Exemplu, un litigiu penal care vizează săvârşirea de către un funcționar public a faptei de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor, prevăzută de art. 246 C. pen., faptă care poate avea loc şi *prin îndeplinirea în mod defectuos, cu bună ştiință, a unui act de către funcționarul public.* Pe cale de excepție, într-un asemenea litigiu se poate dovedi legalitatea sau nelegalitatea actului, iar infracțiunea există numai dacă se va constata că actul este nelegal. În consecință, *dacă actul de a cărui nelegalitate depinde însăşi existența faptei penale, va fi considerat că nu a fost emis niciodată, atunci se impune cu necesitate a considera că nici fapta în discuție nu a fost săvârşită vreodată, impunându-se în continuare pronunțarea unei soluții de achitare pentru motivul prevăzut de art. 10 alin. (1) lit. a) C. pr. pen.: fapta nu există*[2].

g) excepția de nelegalitate **poate fi invocată în orice cauză, atât civilă, cât şi penală sau de altă natură,** respectiv *în orice proces de competența generală a instanțelor judecătoreşti*[3].

Art. 4 alin. (3) în forma inițială a legii a făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate, care a fost **admisă** prin Decizia nr. 647 din 5 octombrie 2006[4]. Precizăm că textul prevedea că *„Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare şi se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate".* El avea în vedere soluția inițială a legii, care conferea instanțelor de contencios administrativ competența de a soluționa excepția de nelegalitate. În contextul în care în prezent excepția este judecată de aceeaşi instanță care judecă fondul, fără a conta care este aceasta, decizia a devenit caducă. Reținem însă motivele care au determinat Curtea să admită excepția şi care sunt similare celor cuprinse în Decizia nr. 189 din 2 martie 2006 analizată de noi anterior, care au vizat art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Este vorba, în esență, de faptul că legiuitorul trebuie să adopte *„reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile şi termenele în care justițiabilii îşi pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanța de judecată",* considerente care **îşi păstrează actualitatea.**

---

[1] D. Dumitrescu, V. Verginică, *Excepția de nelegalitate – probleme de admisibilitate şi alte observații procedurale,* în RDP nr. 4/2006, p. 84.

[2] D. Dumitrescu, V. Verginică, *art. cit.,* p. 85.

[3] A.I. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicații,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 372.

[4] Publicată în M. Of. nr 921 din 14 noiembrie 2006.

În ceea ce priveşte **condiţiile de invocare** a excepţiei de nelegalitate, care odată îndeplinite, devin condiţii de admisibilitate a excepţiei, în doctrină[1] au fost identificate mai multe condiţii, la care subscriem:

a) prima condiţie este aceea că **excepţia de nelegalitate poate viza numai un act administrativ, astfel cum este el definit de lege,** respectiv de art. 2 alin (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **nu şi un aviz sau o altă operaţiune administrativă,** indiferent de momentul emiterii ei.

I.C.C.J. (S.C.A.F.), prin Decizia nr. 1923/2012[2], a respins o excepţie de nelegalitate care viza un **aviz** emis de Camera de Comerţ, pe considerentul că acesta nu este un act administrativ, ci o operaţiune administrativă prealabilă. Prin decizia pronunţată *„Instanţa Supremă constată, fără echivoc, că avizul, fiind doar o operaţiune administrativă neproducătoare de efecte juridice, nu poate fi atacat în contenciosul administrativ nici pe cale directă, nici pe calea excepţiei de nelegalitate (...)"*[3].

b) condiţia ca **de actul administrativ care face obiectul excepţiei să depindă judecarea fondului litigiului,** adică să existe o legătură intrinsecă între actul administrativ care face obiectul excepţiei şi cauza dedusă judecăţii[4]. Această condiţie se regăseşte şi în cazul excepţiei de neconstituţionalitate, în sensul că de norma sau normele considerate contrare Constituţiei să depindă judecarea pe fond a cauzei în care s-a invocat excepţia;

c) o a treia condiţie este ca actul vizat de excepţie **să nu fie un act exceptat de la controlul de legalitate pe calea acţiunii în anulare**[5]. Avem în vedere actele administrative exceptate potrivit art. 126 alin. (6) din Constituţie şi prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Acestor acte administrative unilaterale trebuie să le fie adăugate **contractele administrative.** Acestea nu pot face obiectul excepţiei de nelegalitate în virtutea textului legal, respectiv art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care se referă la *legalitatea unui act administrativ* ***cu caracter individual.*** De vreme ce contractele administrative sunt acte administrative asimilate cu caracter bi sau multilateral, este evident că ele nu pot face obiectul excepţiei de nelegalitate[6]. În acelaşi sens, un alt autor argumentează că fiind acte juridice bi sau multilaterale, negociate de părţi, contractele administrative nu pot face obiectul excepţiei de nelegalitate[7].

d) invocarea excepţiei se poate face **oricând**, ea având caracter imprescriptibil. În ceea ce priveşte faza procesuală în care ea poate fi invocată, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat prin Decizia nr. 36/2016 pronunţată pentru dezlegarea unor chestiuni de drept[8] că **prevederile referitoare la excepţia de nelegalitate cuprinse**

---

[1] L. Chiriac, *Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, pp. 113-116.

[2] A se vedea R.N. Petrescu, *Contribuţii ale jurisprudenţei instanţei supreme la cristalizarea unor noţiuni şi dispoziţii din dreptul administrativ, art. cit.*, p. 99.

[3] R.N. Petrescu, *Contribuţii ale jurisprudenţei instanţei supreme la cristalizarea unor noţiuni şi dispoziţii din dreptul administrativ, art. cit.*, p. 100.

[4] C. Grigoraş, *Contenciosul ...., op. cit.*, p. 139.

[5] În acelaşi sens, R. Dornean Păunescu, *Regimul juridic al excepţiei de nelegalitate în lumina reglementării actuale, art. cit.*, p. 95.

[6] Ş.C. Mirică, *Excepţia de nelegalitate – evoluţie legislativă şi reglementare actuală", art. cit.*, p. 120.

[7] E. Albu, *Contracte administrative. Achiziţii publice şi contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 1/2007, pp. 65-78.

[8] Publicată în M. Of. nr. 104 din 7 februarie 2017.

în art. 4 din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, permit invocarea acestei excepții direct în recurs[1];

e) spre deosebire de excepția de neconstituționalitate, care poate fi invocată şi în fața instanțelor de arbitraj comercial, **excepția de nelegalitate poate fi ridicată numai în fața unei instanțe judecătoreşti.**

În doctrină, s-a pus însă problema dacă o asemenea soluție nu ar trebui totuşi regândită, în sensul admiterii posibilității ca ea să se ridice şi în fața acestora[2]. Argumentele aduse de autoare sunt interesante şi pertinente şi apreciem că ele ar trebui să rețină atenția legiuitorului, în viitor. Ele pornesc de la litigiile care privesc contractele de achiziție publică, în doctrină existând păreri, susținute şi de autoare, conform cărora *„analiza excepției de nelegalitate de către tribunalul arbitral este perfect realizabilă, asigură o perfectă compatibilitate între reglementările dispozițiilor Cărții a IV-a din Codul de procedură civilă şi dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004"*[3].

Aceasta deoarece *„Contenciosul administrativ reprezintă o instituție care trebuie să protejeze persoana vătămată în drepturile sale, cu atât mai mult cu cât, şi în actuala reglementare, tribunalele arbitrale pot soluționa anumite categorii de litigii privind achizițiile publice"*[4].

f) excepția de nelegalitate **poate fi ridicată fie de instanță**, din oficiu, fie **la cerere de una sau mai multe părți dintr-un proces,** de procuror sau de un alt coparticipant la proces.

În final, achiesăm la opinia exprimată de autoarea anterior citată[5], conform căreia *„excepția de nelegalitate reprezintă o constantă a dreptului, care a «disciplinat gândirea juridică a sistemului romano-germanic», în definirea excepției fiind consacrată următoarea expresie: cele ce sunt vremelnice pentru o acțiune juridică, sunt permanente pentru constituirea excepției"*[6].

---

[1] Pentru dezvoltări asupra argumentelor Instanței Supreme, a se vedea Ş.C. Mirică, *Excepția de nelegalitate – evoluție legislativă şi reglementare actuală, art. cit.*, p. 123.

[2] G.L. Goga, *Unele aspecte privind invocarea excepției de nelegalitate,* în RDP nr. 4/2017, pp. 106-113.

[3] A. Soare, *Excepția de nelegalitate ridicată în fața tribunalului arbitral. Competența de soluționare,* în Revista Română de Jurisprudență nr. 1/2017, *apud.* G.L. Goga, *Unele aspecte privind invocarea excepției de nelegalitate,* în RDP nr. 4/2017, p. 111 şi nota de subsol 24.

[4] G.L. Goga, *Unele aspecte privind invocarea excepției de nelegalitate, art. cit.*, p. 113.

[5] G.L. Goga, *Unele aspecte privind invocarea excepției de nelegalitate, art. cit.*, p. 106.

[6] Autoarea citează din Decizia C.C.R. nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în M. Of. nr. 347 din 6 mai 2008.

Capitolul V

PROPRIETATEA PUBLICĂ, DOMENIUL PUBLIC ŞI SERVICIUL PUBLIC

Secţiunea I

Consideraţii cu caracter introductiv

§1. Istoric[1]

Printre instituțiile dreptului public care au alimentat, de-a lungul timpului, dispute aprige între teoreticieni se află, fără îndoială, proprietatea publică şi domeniul public. Ele au avut şi o evoluție legislativă în care s-au reflectat epoca istorică străbătută, regimul politic, concepția vremii, tipul de ocârmuire socială. Proprietatea, în general, în istoria omenirii, a jucat un rol deosebit de important, iar verbul „a avea" evocă pornirea instinctuală a omului şi legătura indisolubilă a individului dintre acesta şi proprietate[2]. În toate statele au existat concepte specifice care să evoce aceste realități juridice şi economice. În țara noastră, regăsim termenii de *bun public*, *proprietate obştească*, *proprietatea obştei săteşti*, *domeniu public*. Cele două Regulamente Organice, al Valahiei[3] şi al Moldovei[4] au şi meritul de a fi primele acte juridice care consacră termenul de *domeniu public* într-o accepțiune apropiată celei actuale. Astfel, în capitolul consacrat *„finanțelor"* din cele două Regulamente Organice regăsim menționate, ca surse de venit, şi *domeniile statului*. Tot aici este recunoscută ideea de *uz public*, precum şi distincția între *târguri publice* şi *târguri private*. Mai mult chiar, se observă în doctrină că chiar în Codul Calimach existau texte din care rezulta recunoaşterea unor bunuri ale statului care se bucurau de un regim juridic deosebit[5].

O etapă distinctă în fundamentarea legislativă a conceptului de *domeniu public* este reprezentată de legiuirile adoptate de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, dintre care menționăm *Legea pentru înființarea consiliilor județene nr. 396/1864*, *Legea pentru regularea proprietății rurale din 1864* şi *Legea nr. 1378/1864 pentru expropriațiune pentru cauză de utilitate publică*. Prin aceste reglementări nu numai că se fundamentează noțiunea de *domeniu public*, dar se identifică şi *bunurile care aparțin domeniului public județean*, separat de cele care constituie *domeniul comunal*, precum şi *regimul juridic al expropriațiunii pentru cauză de utilitate publică*. Prin *Legea de*

---

[1] Pentru o dezvoltare a acestei problematici, v. V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecție domenială aplicabile unor bunuri private*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, Capitolul II – *Privire asupra evoluției istorice a noțiunii de domeniu public.*

[2] E. Aramă, G. Coca, *Dreptul de proprietate şi interesul general: configurarea unor reguli privind compatibilizarea lor*, în RDP nr. 1/2008, p. 58.

[3] Intrat în vigoare la 1 iulie 1831.

[4] Intrat în vigoare la 1 ianuarie 1832.

[5] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public*, *op. cit.*, p. 151 şi nota de subsol nr. 2.

secularizare a averilor mănăstireşti din 1863 s-a declarat că toate averile mănăstireşti din România sunt şi rămân averi ale statului, alcătuindu-se astfel *domeniul privat* al acestuia[1].

Codul civil din 1864, deşi consacra noţiunea de domeniu public şi dependinţele acestuia, nu reuşea o clarificare conceptuală, el limitându-se să preia dispoziţii ale Codului Civil francez din 1804. Tot în 1864 se instituie *Domeniul Coroanei*, în care sunt incluse anumite bunuri imobiliare, asupra cărora Coroana avea un drept de folosinţă, fără să fie obligată să plătească vreo cauţiune sau impozit către stat, iar imobilele care compuneau acest domeniu erau declarate *inalienabile* şi *imprescriptibile*[2].

În epoca modernă, constituţiile statelor, inclusiv Constituţia României din 1866, au declarat proprietatea, de orice natură, sacră şi inviolabilă. Constituţiile României din 1866, 1923 şi 1938 aveau să conţină reglementări exprese sau implicite privind proprietatea cu cele două componente ale sale, proprietate publică şi proprietate privată, cât şi pe cea de domeniu public, precum şi regimul exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

În baza Constituţiei din 1923, apreciată unanim de doctrină prin caracterul său modern şi democratic, s-au adoptat legi speciale care au susţinut ideea de domenialitate publică, precum Legea pentru regia publică a conductelor de petrol ale statului din 1929, un soi de precursoare a Legii petrolului, din zilele noastre[3] sau legea privind regimul apelor din 1929. Am enumerat aceste două reglementări, deoarece ele vizează bunuri care şi în zilele noastre se bucură de legi de sine stătătoare, reprezentând ceea ce vechiul Cod civil din 1864 şi doctrina şi jurisprudenţa, în baza lui, denumeau *„dependinţe ale domeniului public"*.

Toate aceste reglementări consacrau noţiuni precum *bunuri publice, uz public, domeniu public, dependinţe ale domeniului public.* Ele ne determină să susţinem faptul că **teoria domeniului public, a proprietăţii publice şi a regimului juridic care le este specific are rădăcini adânci în solul fertil al gândirii juridice româneşti**, cu tot ce înseamnă el, reglementare, aplicare şi teoretizare. Spunem aceasta, deoarece colega noastră Dana Tofan a observat, cu deplin temei, de altfel, după cum am făcut-o şi noi şi am reacţionat chiar[4], transformările care se petrec în sfera dreptului public. Acest lucru atrage după sine consecinţa că *„dreptul administrativ trebuie regândit, pentru că suntem tributari prea mult tradiţiei, dar realităţile din viaţa de zi cu zi a administraţiei nu mai permit adaptarea la tiparele doctrinei tradiţionale"*[5]. Este adevărat, dar problema este **cum îl regândim şi ce înţelegem prin acest lucru?** Poate, uneori, suntem prea ataşaţi – unii dintre noi – de tradiţii, dar în niciun caz nu credem că se impune abandonarea tradiţiilor. Cum am mai precizat deja, însăşi Constituţia face referire la ele, în art. 1 alin. (3), evocându-le prin sintagma *tradiţiile democratice ale poporului român.* În ceea ce ne priveşte, credem că **tradiţiile înnobilează o naţiune. Ele fac ca trecutul să îşi dea mâna cu viitorul, pentru construirea unui prezent bun, demn şi potrivit oricărei naţii.**

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* ediţia a III-a, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2015, p. 249.

[2] V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri private,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, pp. 59-61.

[3] Este vorba despre Legea nr. 238/2004, publicată în M. Of. nr. 535 din 15 iunie 2004.

[4] V. Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" forţată a sa,* în RDP nr. 4/2017, pp. 15-20.

[5] D. Apostol Tofan, *Unele consideraţii despre codificarea administrativă,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2017, pp. 65-67.

Ne întrebăm, retoric fireşte, ce ar fi domeniul public şi proprietatea publică, instituţiile analizate în prezentul capitol, dacă le-am *„dezbrăca"* de haina lor tradiţională, de **constantele regimului care le este specific?** Acest lucru ne *„îndeamnă"* unii dintre specialiştii în dreptul privat, în tendinţa de a anula specificitatea lor şi de a le *„îngloba"*, forţându-le, în mantia amplă şi *„acaparatoare"*, a dreptului privat. Adaptarea nu înseamnă abandonul identităţii. Nu atrage ştergerea oricărei specificităţi între instituţii. Nu determină transferul dintr-o ramură de drept în alta, cu consecinţa „îmbogăţirii" nemeritate a uneia şi „văduvirii" alteia.

Am dorit să facem aceste precizări pentru că *proprietatea publică* şi *domeniul public* sunt direct vizate de asemenea tendinţe. În opinia noastră, ele au o semnificaţie deosebită pentru un popor, nu doar din punct de vedere juridic, ci şi economic şi social. De aceea, ne simţim datori să „reacţionăm" şi să aşezăm lucrurile în „matca" lor firească, atunci când se impune. Cum ne-am mai pronunţat deja, *„numai prin exprimarea academică, argumentată şi echilibrată, putem crea o doctrină juridică românească valoroasă şi solidă, la care să se raporteze cu încredere practicienii şi legiuitorul"*[1].

Semnificaţia proprietăţii şi nevoia protejării ei se resimte în toate statele. În ţările democratice ale lumii, sunt consacrate garanţii pentru prevenirea abuzurilor la care poate fi supus dreptul de proprietate, cu ocazia exproprierilor. Astfel, încă din 1789, odată cu adoptarea Declaraţiei franceze a drepturilor omului şi cetăţeanului s-a discutat despre pericolul producerii unor exagerări şi chiar abuzuri cu ocazia exproprierilor, iar unul dintre deputaţi a cerut chiar înlocuirea sintagmei **utilitate publică** prin **necesitate publică,** pentru a accentua că dacă există sau nu **utilitate publică** se poate controla numai de legiuitor, apoi şi de judecător, dacă se justifică prin **interes general,** spre a restrânge, în acest fel, la maximum **exproprierea** de **deposedare nejustificată** şi de **abuzuri**[2].

În perioada regimului totalitar, ideea de proprietate publică şi domeniu public este considerată incompatibilă cu specificul acestui regim, ceea ce face ca ea să fie căzută în desuetudine. Însă în realitate instituţia nu a dispărut, ea fiind înlocuită cu *proprietatea socialistă a întregului popor,* care poate fi considerată o formă specifică de regăsire a ideii de domenialitate publică în regimul totalitar[3]. În această perioadă, autorităţile nu doar au îngrădit dreptul de proprietate prin nenumărate restricţii ale exerciţiului său, dar l-au şi suprimat prin **naţionalizare,** adică prin **expropriere forţată,** fără despăgubiri, secolul XX caracterizându-se printr-o tragică limitare a unuia dintre cele mai vechi şi mai importante drepturi fundamentale ale omului, respectiv dreptul de proprietate[4].

Proprietatea socialistă cuprindea, la rândul ei, *proprietatea de stat,* care includea bunurile comune ale poporului şi *proprietatea cooperatist-colectivistă,* în care se regăseau bunurile cooperativelor agricole de producţie şi cele ale organizaţiilor cooperatiste. Sfera acestei proprietăţi s-a extins mereu, efect al naţionalizărilor şi exproprierilor care aveau loc în permanenţă, în anumite situaţii juridice. Exemplu, în cazul înstrăinării unei locuinţe, potrivit legii în vigoare în acea perioadă[5], pământul

---

[1] V. Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" forţată a sa, op. cit.,* p. 20.

[2] E. Aramă, G. Coca, *Dreptul de proprietate şi interesul general: configurarea unor reguli privind compatibilizarea lor, art. cit.,* p. 59.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, p. 126.

[4] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 59.

[5] Este vorba despre Legea nr. 58/1974 privind sistematizarea teritoriului şi a localităţilor urbane şi rurale, publicată în B. Of. nr. 135 din 1 noiembrie 1974 şi Legea nr. 59/1974 cu privire la fondul funciar, publicată în B. Of. nr. 138 din 5 noiembrie 1974.

trecea la stat, iar dobânditorului construcției i se atribuia o suprafață de 250 mp în folosință, pe durata existenței construcției.

După 1990, proprietatea publică putem aprecia că este repusă în rolul care i se cuvenea, cu eliminarea exagerărilor din perioada regimului totalitar şi consacrarea unui regim juridic care să respecte caracterul de piață al economiei şi principiul, pe care îl vom dezvolta în continuare, anume faptul că **regula**, în sistemul actual de drept, **o reprezintă proprietatea privată.**

Înțelegerea regimului proprietății pe care statul sau unitatea administrativ-teritorială o poate deține, trebuie raportată la **personalitatea juridică a acestora.** Pornind da la faptul că statul şi unitatea administrativ-teritorială dețin în proprietate atât bunuri publice, cât şi bunuri private, s-a fundamentat teza **dublei personalități a statului** în privința gestionării bunurilor sale: atunci când gestionează bunurile din domeniul public, statul şi unitatea administrativ-teritorială acționează în virtutea **personalității lor de drept public,** iar când gestionează bunurile din domeniul lor privat, acționează în virtutea personalității lor de drept privat[1]. De aici, ideea unei **capacități de drept civil** şi a **unei capacități de drept public,** recunoscută în doctrină[2], consacrată şi de vechea lege a administrației publice locale, în prezent abrogată[3], care, în art. 4, prevedea *„comunele, oraşele şi județele sunt persoane juridice (...). Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii".*

Cea de-a doua teză este acea a **unicității personalității statului şi unității administrativ-teritoriale,** fundamentată pe faptul că nu este de conceput ca aceeaşi entitate să aibă două personalități juridice, una de drept public şi alta de drept privat, în funcție de actele juridice pe care le emite sau atribuțiile pe care le exercită[4]. Această teorie e susținută şi de actualul Cod administrativ, care în art. 96 alin. (1) prevede că *„Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu (...)".*

În ceea ce ne priveşte, apreciem că regimul dualist al proprietății are la bază realitatea constituțională privind caracterul de piață al economiei românești şi permite statului şi unității administrativ-teritoriale ca, în raport de bunurile pe care acestea le dețin, să se releve ca *persoane morale de drept public,* atunci când ne raportăm la bunurile proprietate publică a lor, sau ca *persoane de drept privat,* când se manifestă ca titulare ale unor bunuri din proprietatea lor privată.

§2. Delimitări conceptuale

Cum am arătat deja încă din debutul acestui capitol, între instituțiile de tradiție ale dreptului administrativ, care au stârnit controverse de-a lungul timpului, asupra cărora continuă să aibă loc ample dezbateri în doctrina din țara noastră şi din alte state este şi cea de **domeniu public.**

---

[1] G. del Vecchio, *Lecții de filozofie juridică,* Ed. Europa Nova, 1995, p. 217.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, 2005, p. 171.

[3] Legea nr. 69/1991, publicată în M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991; republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996, abrogată prin Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

[4] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, p. 101.

Interesul pentru această instituție nu este pur teoretic, ci este determinat de implicațiile pe care modul în care este ea înțeleasă le are în planul realităților economice, sociale şi chiar politice din fiecare țară. Goana după profit nu a putut să facă abstracție de faptul că există, în fiecare stat, anumite bunuri care, prin specificul lor, nu pot fi apropriate, nu pot fi deținute de persoanele fizice sau juridice, ci doar de statul sau unitățile administrativ-teritoriale respective sau, deşi pot fi deținute şi de particulari, ele se supun unor reguli de protecție din partea statului, pe care aceştia au obligația să le respecte[1]. Ideea existenței unui asemenea forme de proprietate, caracterizată prin reguli juridice proprii şi, ca regulă, inalienabilă, s-a manifestat dintotdeauna. De altfel, doctrina de specialitate recunoaşte faptul că *„din toate timpurile s-a simțit necesitatea de a se scoate de sub incidența regulilor de drept privat o categorie de bunuri, care, fiind destinate folosinței întregii colectivități, urmau să fie conduse de reguli speciale"*[2]. Ele au fost evocate, tradițional, prin sintagma *„domeniu public"*, alături de care se regăseşte, la noi şi în alte state, şi cea de *proprietate publică.*

Actuala lege fundamentală a României nu uzitează cu sintagma de *„domeniu public"*, ci cu aceea de *proprietate,* sub cele două forme ale sale, *proprietatea publică* şi *proprietatea privată.*

Noțiunea de „domeniu public" a fost pentru prima data introdusă în legislația postdecembristă prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar[3], prin art. 4 alin. (1)[4] şi, ulterior, reglementată expres prin Legea nr. 213/1998.

Etimologia cuvântului „domeniu" se află în termenii latini *„domus=casă, dominium-stăpânire, putere"*[5].

Prima problemă care trebuie clarificată este cea a **semnificației celor două concepte. Sunt ele sinonime? Dacă nu, care este corelația dintre ele?**

Primei dintre întrebări nu i se pot da decât două posibile soluții: că accepțiunea celor două noțiuni este **identică** sau, dimpotrivă, că ele au o accepțiune **diferită.** De aici, izvorăşte cea de-a doua întrebare şi tot două variante de răspuns pot fi imaginate: fie că sfera domeniului public o include pe cea a proprietății publice, fie că sfera proprietății publice o include pe cea a domeniului public.

În ceea ce ne priveşte, suntem adepții concepției potrivit căreia noțiunile nu sunt sinonime, între domeniu public şi proprietatea publică existând o relație de la întreg la parte, dat fiind faptul că **în domeniul public se includ, pe lângă bunurile proprietate publică, şi anumite bunuri private, care prin semnificația lor artistică, ştiințifică, culturală, economică, istorică, justifică apartenența la domeniul public, ceea ce atrage un regim juridic specific, în care normele de drept public se suprapun peste cele de drept privat, având un rol dominant față de acestea din urmă.**

Susținem astfel teza domeniului public în accepțiunea *lato sensu*, care include, pe lângă proprietatea publică şi anumite bunuri private, care a fost fundamentată de profesorul Antonie Iorgovan. Această viziune este respinsă de autorii civilişti, care asimilează cele două concepte[6]. Justificând o asemenea viziune, unii autori arată *„că cele două noțiuni, recte «proprietate publică» şi «domeniu public» utilizate în legislația*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 123.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 253.

[3] Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

[4] Textul prevedea că terenurile pot face obiectul dreptului de proprietate privată sau altor drepturi reale ori pot aparține *domeniului public* sau *domeniului privat.*

[5] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 5.

[6] M. Nicolae, *Drept civil,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016.

actuală, sunt echivalente, ele având o sferă de întindere identică. Între cele două sintagme există deosebiri doar în ceea ce priveşte natura juridică a lor. Astfel «proprietatea publică» este o instituţie juridică, pe când prin «domeniu public» se determină bunurile care fac obiectul proprietăţii publice"[1].

În doctrina de specialitate se teoretizează chiar existenţa unui **drept administrativ al bunurilor, parte componentă a dreptului public,** care reprezintă *acea subramură a dreptului administrativ care cuprinde normele juridice care reglementează situaţia juridică a bunurilor administraţiei publice şi regimul domenial aplicabil acestora*[2]. În ceea ce ne priveşte, nu suntem adepţii împărţirii ramurilor dreptului în *subramuri* şi, metaforic vorbind, *crengi* şi *crenguţe,* pentru că acest lucru afectează unitatea unui sistem de drept şi a fiecăreia dintre cele două mari ramuri ale sale. Când spunem *„unitatea"* ne referim la identitatea fiecărui sistem de drept dintr-un stat, trăsăturile care îl particularizează în raport cu altele naţionale sau cu cele supranaţionale.

§3. Fundamentarea constituţională a proprietăţii

Constituţia actuală a României reglementează proprietatea, în cele două forme ale sale. Prevederilor exprese aplicabile în materie se adaugă alte dispoziţii care, fără a face referire expresă la proprietate, conţin reguli care îi sunt aplicabile.

Apreciem astfel că **putem avea în vedere două categorii de dispoziţii constituţionale:**

a) dispoziţii în care se reglementează expres instituţia proprietăţii, cele două articole-cadru 44 şi 136;

b) dispoziţii în care regăsim proprietatea reglementată implicit, exemplu art. 135 intitulat *„economia"*, art. 138 intitulat *„bugetul public naţional"*, art. 56 care reglementează *„contribuţiile financiare"* etc.

Pentru materia noastră şi pentru instituţia pe care o analizăm prezintă relevanţă **art. 44 şi 136.**

Articolul 44 se află plasat în **titlul II,** consacrat *drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor* şi este intitulat *„dreptul de proprietate privată"*. **Art. 136** este reglementat în **titlul IV** intitulat *„economia şi finanţele"* şi este denumit *„proprietatea"*. **Din analiza conţinutului celor două texte, a locului unde sunt plasate în Constituţie, rezultă că** prin actuala lege fundamentală se consacră două sedii materiei proprietăţii şi anume:

– un sediu general, prin **art. 136,** unde regăsim *dispoziţii privind tipurile de proprietate, titularii acesteia, sfera proprietăţii publice* etc., unde *proprietatea ne apare mai mult în accepţiunea ei economică;*

– un sediu special, art. 44, unde *proprietatea ne apare mai mult în accepţiunea sa juridică, de drept fundamental al cetăţeanului român în actualul sistem constituţional şi legal.*

În acest fel a fost respectată opţiunea Comisiei de redactare a Proiectului Constituţiei, care a dorit să consacre, printr-un articol, configuraţia de ansamblu a proprietăţii în sistemul constituţional actual, iar prin alt articol dreptul fundamental de

---

[1] I. Imbrescu, D.M. Ştefu, *Consideraţii asupra evoluţiei reglementărilor privind dreptul de folosinţă cu titlu gratuit asupra bunurilor proprietate publică,* în revista Dreptul nr. 7/2012, p. 163.

[2] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 13.

proprietate al cetățeanului în actualul sistem constituțional[1]. Problema este că, într-o succesiune logică, firească, articolul care consacra tipologia de ansamblu a proprietății ar fi trebuit să se regăsească înaintea celui care reglementează tipul de proprietate. În opinia noastră, actualul art. 136 ar fi putut să-şi afle locul în primul titlu al Constituției, care poartă chiar denumirea de *principii generale,* dat fiind faptul că proprietatea, în ambele sale forme, reprezintă stâlpul material al unei societăți, al statului şi, respectiv, al persoanelor fizice şi juridice. S-a ales însă formula ca art. 136 să fie situat în titlul consacrat *economiei şi finanțelor,* ceea ce-l plasează în urma art. 44.

Actualul articol 44 a suferit **transformări consistente** prin revizuirea din 2003. În esență, este vorba despre următoarele modificări care i s-au adus.

Mai întâi s-a consacrat norma conform căreia **proprietatea privată este garantată,** şi nu doar dreptul de proprietate privată, cum era prevăzut în versiunea inițială a Constituției. În prezent, în primul alineat se prevede că ***dreptul de proprietate este garantat,*** *alături de creanțele asupra statului,* iar în cel de-al doilea alineat, teza întâi, se prevede că ***proprietatea privată este garantată*** *şi ocrotită în mod egal, indiferent de titular.*

În al doilea rând, a fost modificată norma care interzicea cetățenilor străini şi apatrizilor să dobândească terenuri în România. De aceea, *„substanța revizuirii priveşte proprietatea privată asupra terenurilor"*[2]. În forma actuală, alin. (2) al art. 44 prevede că ***„Cetățenii străini şi apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de legea organică, precum şi prin moştenire legală".***

Constatăm că, potrivit actualului conținut al art. 44 alin. (2), **cetățenii străini şi apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în România, însă acest drept se va putea exercita numai în condițiile care vor rezulta din procesul de aderare a țării noastre la Uniunea Europeană şi din alte tratate la care România este sau va deveni parte, şi numai pe bază de reciprocitate[3]. Printr-o lege organică urma să se stabilească modul de dobândire a proprietății terenurilor de către cetățenii străini şi apatrizi**[4], care între timp s-a adoptat.

Din analiza logico-sistematică a conținutului art. 44 alin. (2) teza a doua, rezultă următoarele **dimensiuni ale regimului juridic al dreptului cetățenilor străini şi apatrizilor de a putea dobândi în proprietate terenuri în România:**

---

[1] Pentru dezvoltări asupra concepției avută în vedere încă din perioada de redactare a tezelor şi apoi, a proiectului, v. A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției,* Ed. Vatra Românească, Târgu-Mureş, 1998, pp. 772-773 şi 780.

[2] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 273.

[3] C. Ionescu, *Constituția României, Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, op. cit.,* p. 63.

[4] În prezent, este vorba despre Legea nr. 312/2005, publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005 şi de Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan şi de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică şi privată a statului cu destinație agricolă şi înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în M. Of. nr. 178 din 12 martie 2014.

a) este recunoscută posibilitatea cetățenilor străini şi a apatrizilor de a dobândi terenuri în România, **numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute expres de text;**

b) modul de exercitare a acestei posibilități urmează a fi dezvoltat printr-o lege organică subsecventă, respectiv Legea nr. 17/2014;

c) dreptul cetățenilor străini şi al apatrizilor de a dobândi terenuri în proprietate în România se va putea exercita numai în condițiile aderării României la Uniunea Europeană şi numai în condițiile care vor fi prevăzute prin actele de aderare sau prin alte tratate internaționale la care România este parte;

d) dobândirea acestui drept se va putea realiza numai în condiții de reciprocitate, ceea ce înseamnă că şi cetățenii români vor putea să beneficieze de posibilitatea de a dobândi în proprietate terenuri în statele pentru care țara noastră recunoaşte un asemenea drept cetățenilor lor.

Modul de formulare a textului *„cetățenii străini şi apatrizii **pot dobândi** dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în România (...)"* urmată de formula condițională şi restrictivă ***„numai în condițiile rezultate** din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate la care România este parte, **pe bază de reciprocitate** şi **în condițiile prevăzute de legea organică, precum şi** prin moştenire legală"*, determină, în opinia noastră, interpretarea că **cetățenii străini şi apatrizii, ca regulă, nu pot dobândi terenuri în România. Ei pot însă să dobândească astfel de bunuri în România numai dacă îndeplinesc condițiile impuse de textul constituțional.** Precizăm că **primele trei condiții trebuie întrunite cumulativ,** ultima ipoteză, **prin moştenire legală,** fiind o modalitate de sine stătătoare de dobândire de către străini şi apatrizi a unor terenuri în România.

Constituția nu face astfel distincție între cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene care vor avea vocația de a dobândi acest drept de proprietate şi cetățenii altor state, ceea ce înseamnă, indiscutabil, că toți cetățenii străini sau apatrizi vor putea beneficia de acest drept[1], dacă sunt respectate condițiile prevăzute de textul constituțional şi dezvoltate de legea organică la care acesta face trimitere.

e) în sfârşit, Constituția recunoaşte ambele modalități de dobândire a dreptului de proprietate, atât prin acte încheiate *inter vivos*, cât şi prin acte întocmite *mortis causa*. În ceea ce priveşte a doua posibilitate, constatăm că **prin Constituție se recunoaşte numai moştenirea legală, nu şi cea testamentară,** soluție pe care o împărtăşim dat fiind faptul că este de natură să contribuie, fie şi într-o mică măsură, la păstrarea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către subiecții de drept cu cetățenie sau naționalitate română. În egală măsură, se poate pune întrebarea *ce rațiuni pot să justifice reținerea doar a moştenirii legale, nu şi a celei testamentare* şi *dacă nu cumva soluția nu este discriminatorie?* O atare problemă se poate pune doar la nivel doctrinar, dat fiind faptul că prevederea este de rang constituțional şi **o normă constituțională nu poate fi contrară Constituției însăşi,** pentru că ar însemna că **este contrară cu sine însăşi,** ceea ce ar reprezenta un nonsens.

---

[1] C. Ionescu, *Constituția României, Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare*, *op. cit.*, p. 65.

Secţiunea a II-a
Statutul constituţional general al proprietăţii

§4. Prevederi constituționale exprese, implicite, corelația dintre ele

Cum am precizat deja, Constituția consacră două texte exprese reglementării proprietății, art. 44, care reglementează, în calitate de *sediu special,* dreptul de proprietate privată, şi art. 136 care reglementează, în calitate de *sediu general,* tipologia constituțională a proprietății, în cele două forme ale sale.

4.1. Interpretarea textului

Pentru o analiză logică, ***vom recurge mai întâi la analiza art. 136 din Constituție, deci a sediului general***, care are următorul conținut:

(1) Proprietatea este publică sau privată.

Din acest alineat desprindem *structura proprietății în actualul sistem constituțional şi anume, privată şi publică.* Anticipăm încă de pe acum, teza fundamentală conform căreia *în actualul sistem proprietatea privată este regula şi cea publică excepția.*

Rezultă că, acestea fiind singurele forme de proprietate admise de Constituție, nu putem, în prezent, să mai vorbim despre *„proprietatea statului"* ca tip de proprietate de sine stătător, ci despre *proprietatea publică sau proprietatea privată a statului* şi, respectiv, *a unității administrativ-teritoriale.* Cu atât mai mult, nu mai putem vorbi despre proprietatea cooperatistă, deşi cooperația există, sau de alte forme care erau consacrate în regimul anterior.

(2) Proprietatea publică este garantată şi ocrotită prin lege şi aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

În prezent, constituantul român recunoaşte doi titulari ai proprietății publice, respectiv *statul şi unitatea administrativ-teritorială.* Deşi textul nu precizează şi nici altele nu prevăd expres, *înțelegem că elementul de distincție între cele două tipuri de titulari este cel al* ***interesului*** *corespunzător bunului, fiind vorba despre* ***bunuri de interes național,*** *care vor intra în domeniul public al statului şi* ***bunuri de interes local*** *(comunal, orăşenesc sau județean) care vor intra în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale.* Se prevede de asemenea garantarea şi ocrotirea proprietății publice.

În ceea ce priveşte patrimoniul (domeniul) unităților administrativ-teritoriale, inițial acesta a fost constituit prin transmiterea în proprietatea acestora a unor imobile care, anterior anului 1990, au fost proprietatea exclusivă a statului. În acest fel s-a realizat o partajare între stat şi unitatea administrativ-teritorială, a imobilelor care au fost introduse în domeniul public (cele care erau afectate interesului general, național sau local, după caz), iar celelalte imobile (aparținând domeniului privat), au rămas, cel puțin formal, în proprietatea statului[1].

Textul prevede, în prima sa teză, că *proprietatea publică este garantată şi ocrotită prin lege.* Conținutul său este conceput „în oglindă" cu cel al art. 44 alin. (2) teza întâi, care prevede că *proprietatea privată este garantată şi ocrotită în mod egal de lege.* Practic, diferența între ele subzistă în precizarea *în mod egal,* care se justifică la proprietatea privată, care aparține oricărei persoane fizice sau juridice, inclusiv statului sau unității

[1] A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Unele aspecte privind departajarea proprietății imobiliare a statului de cea a unităților administrativ-teritoriale,* în revista Dreptul nr. 11/2012, p. 153.

administrativ-teritoriale, însă constituantul nu a mai utilizat-o în cazul proprietății publice, care nu poate avea decât doi titulari, fie *statul*, fie *unitatea administrativ-teritorială.*

(3) Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

În acest alineat regăsim delimitată *sfera proprietății publice.* Bunurile care aparțin domeniului public, din punctul de vedere al izvorului juridic care le conferă acest regim, sunt *fie bunuri stabilite de Constituție, fie bunuri stabilite prin legea organică la care trimite Constituția.*

Referitor la **delimitarea sferei bunurilor proprietate publică,** din analiza comparativă a textului constituțional din 1991 şi a celui din 2003, vom constata că există **unele diferențe de fond,** nu numai de formă. Astfel, constituantul din 2003 a eliminat din sfera proprietății publice *căile de comunicație,* pe considerentul privatizării unor servicii publice (gaze, energie, apă), inclusiv al bunurilor necesare pentru funcționarea acestor servicii publice[1]. Eliminarea din enumerarea textului constituțional a *căilor de comunicație* a fost considerată necesară de către Comisia de revizuire a Constituției, pe considerentul că prin natura lor, unele căi de comunicație, cum ar fi conductele de gaz, petrol sau linii de energie electrică pot fi şi în proprietatea privată, astfel încât textul în formularea din 1991 conducea la blocaje de netrecut în procesul de privatizare a anumitor domenii şi, corespunzător, în procesul de negociere în vederea închiderii Capitolelor de aderare la Uniunea Europeană[2].

O altă diferență constă în **reformularea modului de redactare a unor categorii de bunuri.** Astfel, *bogățiile de orice natură ale subsolului* au devenit, în versiunea din 2003, *bogățiile de interes public ale subsolului,* tocmai pentru a se scoate în evidență că proprietatea publică se stabileşte în considerațiunea interesului general, iar expresia *apele cu potențial energetic valorificabil şi acelea care pot fi folosite în interes public* a devenit *apele cu potențial energetic valorificabil de interes național,* o formulare mai sintetică, prin care categoria de bun este menținută, dar îi este asociată ideea de interes național[3].

Nu în ultimul rând, menționăm şi faptul că s-a modificat norma de trimitere, care, în forma inițială a Constituției făcea referire la *alte bunuri stabilite de lege,* pentru ca, în forma revizuită, textul să precizeze *caracterul organic* al legii care completează sfera bunurilor proprietate publică. În acest fel, textul a fost coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. m) care rezervă legii organice *regimul general al proprietății şi al moştenirii.*

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare unei regii autonome ori instituții publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

Inalienabilitatea este regula de aur a proprietății publice. Caracterul inalienabil al proprietății publice nu exclude, ci, dimpotrivă, îngăduie existența unor modalități juridice de valorificare a acestei proprietăți, fiind vorba despre următoarele forme juridice:

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 75.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 293.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, op. cit.*, p. 293.

administrarea, care nu se poate realiza decât de o regie autonomă sau instituție publică; *concesionarea; închirierea* şi *darea în folosință gratuită* instituțiilor de utilitate publică.

Referindu-se la semnificația domeniului public, un reprezentant al Școlii de drept public de pe celălalt mal al Prutului se exprimă în sensul că acesta *„(...) este privit ca o valoare economică, o* ***bogăție colectivă*** *pe care autoritățile administrative trebuie să o gestioneze, în sensul afectării în modul cel mai rațional şi mai bun economic"*[1]. Am accentuat, pentru că ne-a plăcut, sintagma *„bogăție colectivă"* şi considerăm că chiar dacă textul se referă la *proprietatea publică locală,* prin conținut el este în egală măsură valabil şi pentru proprietatea publică de stat.

Vom analiza, într-un capitol de sine stătător, fiecare dintre aceste modalități. Menționăm doar că ultima dintre ele, respectiv *darea în folosință gratuită*, a fost adăugată prin Legea de revizuire nr. 429/2003, ea nefiind prevăzută în forma inițială a Constituției.

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.

Dacă prin alineatul anterior, teza întâia, se consacra *una dintre trăsăturile fundamentale ale proprietății publice,* şi anume *inalienabilitatea,* prin ultimul alineat al art. 136 se consacră *una dintre trăsăturile fundamentale ale proprietății private,* şi anume *inviolabilitatea*, care trebuie însă să opereze *„în condițiile legii organice".*

Rezultă că acest caracter *nu este absolut, că exercițiul inviolabilității trebuie raportat la limitele instituite prin lege.*

Coroborând art. 136 alin. (5) cu art. 44 alin. (2) teza întâi, constatăm că **proprietatea privată are, în regimul constituțional actual, două trăsături definitorii: este garantată şi ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular** şi **este inviolabilă, în condițiile legii organice.** Dacă art. 136 se referă, atât în alin. (2), cât şi în alin. (5) la o **lege organică,** observăm că **art. 44 în toate alineatele sale,** face vorbire, în general, despre **lege, fără a-i preciza caracterul:** *„de lege"* în alin. (1) şi alin. (2), teza întâi; *„potrivit legii"* în alin. (3) şi alin. (7). Numai în alin. (2) teza a doua regăsim referirea la o *lege organică.* **Această diferențiere terminologică nu poate duce, în opinia noastră, la interpretarea că putem înțelege prin *„lege"* şi una ordinară.** Se impune raportarea la prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) invocate anterior, care enumeră, printre materiile rezervate legilor organice, şi **regimul general al proprietății,** alături de cel al **moştenirii.**

Este necesară coroborarea acestui ultim alineat atât cu art. 44 alin. (3), (4) şi (5) care reglementează instituțiile **exproprierii pentru cauză de utilitate publică** şi ale **posibilității folosirii subsolului oricărui imobil pentru lucrări de interes general,** cât şi cu art. 53, care reglementează **cadrul general al restrângerii oricărui drept sau libertăți,** inclusiv a dreptului fundamental de proprietate privată, prevăzut de art. 44.

În doctrina de drept privat, exproprierea este definită ca fiind *„actul puterii de stat competente prin care se realizează trecerea în proprietatea publică a unor bunuri imobile proprietate privată, necesare unor lucrări de interes public, în schimbul unei despăgubiri"*[2]. Definiția se dorește a fi exhaustivă, însă apreciem că nu se regăsesc, în

---

[1] G. Guțu, *Forme de utilizare a proprietății publice a colectivităților locale,* în lucrarea E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare. Dimensiuni juridice şi manageriale, op. cit.,* p. 147. Autorul este doctorand la S.N.S.P.A.

[2] C. Bîrsan, *Drept civil, Drepturile reale principale,* ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007, pp. 57-58.

conținutul său, atributele constituționale ale exproprierii, cum credem noi că ar trebui să se întâmple. Avem în vedere faptul că *exproprierea* este legitimată pentru *o cauză de utilitate publică,* care nu poate fi determinată oricum, ci *în condițiile legii.* Deşi nu se prevede ce caracter are legea, este firesc că trebuie să fie vorba despre *o lege organică,* dat fiind faptul că este vorba despre o limitare adusă dreptului fundamental de proprietate. Însă **exproprierea nu este doar o *restrângere a dreptului de proprietate,* ea reprezintă *o pierdere a lui,* pentru că bunul iese din patrimoniul expropriatului şi trece în patrimoniul statului**[1].

După cum se subliniază în doctrina de specialitate, chiar dacă dreptul de proprietate, ca drept fundamental al omului, este stimulentul cel mai puternic al activității omeneşti şi măsura cea mai evidentă a capacității, a posibilităților de creație şi de afirmare ale fiecăruia, care în ultimă instanță converg spre realizarea binelui general, totuşi există un motiv care justifică anumite limitări ale acestui drept, şi anume **interesul general**[2].

În opinia noastră, **exproprierea** reprezintă o **modalitate de trecere a unui bun din proprietatea unui/unor particular/i în cea a statului sau a unei unități administrativ- teritoriale, determinată de un caz de utilitate publică, stabilită în condițiile legii şi cu condiția acordării unei despăgubiri prealabile şi drepte.**

Reglementarea exproprierii o regăsim în principal în Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică[3] şi în Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean sau local[4].

În accepțiunea europeană, **exproprierea** impune aceleaşi condiții, recunoscute tradițional în sistemele naționale, referitoare la regimul acestei instituții, respectiv: *utilitatea publică să fie determinată prin lege; despăgubirea trebuie să fie justă şi prealabilă exproprierii,* astfel încât *suma plătită să nu fie inferioară valorii adevărate a bunului.* Prin jurisprudența europeană s-au configurat şi anumite reguli cu privire la expropriere, şi anume: *să se determine necesitatea exproprierii; să se constate adecvarea măsurii la scopul urmărit* şi *să se stabilească* ***proporționalitatea*** *între limitările aduse proprietății şi avantajele primite*[5].

4.2. Concluzii desprinse din analiza întreprinsă

Analizând, în întregul său, **art. 136,** constatăm că el **cuprinde dispoziții care se referă la:**

a) *structura* (tipologia)[6] proprietății, privată şi publică;

b) *protecția pe care statul o asigură proprietății publice,* fiind vorba despre *ocrotirea şi garantarea* acesteia;

c) *titularii* proprietății publice, statul şi unitatea administrativ-teritorială.

Aceşti titulari sunt expres şi limitativ prevăzuți de Constituție. Constituția nu cuprinde însă nicio dispoziție specială cu privire la titularii proprietății private. Rezultă că *nu se impune nicio calitate specială a acestora, că proprietatea privată poate fi*

---

[1] Fl. Baias, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 452 şi opiniile acolo citate.

[2] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 60.

[3] Republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

[4] Publicată în M. Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010.

[5] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 62.

[6] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 165.

deținută de orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, inclusiv statul şi unitatea administrativ-teritorială.

d) *sfera* proprietății publice, înțelegând că aceasta poate fi determinată *prin Constituție sau prin legea organică la care trimite aceasta*. Rezultă că restul bunurilor care nu aparțin, potrivit Constituției sau legii organice, proprietății publice, vor aparține proprietății private.

e) *regimul juridic al celor două tipuri de proprietate*, respectiv:

– *inalienabilitatea* pentru proprietatea publică;

– *inviolabilitatea* pentru proprietatea privată.

f) *mijloacele de punere în valoare a proprietății publice*, fiind vorba despre *darea în administrare, concesionarea, închirierea* şi *darea în folosință gratuită.*

4.3. Necesitatea coroborării cu alte dispoziții constituționale

Este necesar ca în analiza regimului constituțional al proprietății să luăm în considerare şi alte prevederi care, fără a-l viza în mod expres, contribuie la fundamentarea lui. Astfel, art. 136 este plasat după art. 135 care consacră caracterul de piață al economiei. Specific unei economii de piață este ca bunurile *să se afle în circuitul civil*, să facă deci obiectul unor acte juridice între diferite subiecte de drept. Textul prevede, totodată, ce **sarcini revin statului** şi sunt determinate de caracterul de piață al economiei. Printre acestea regăsim *„exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național"*. Constatăm că art. 135 lit. d) face vorbire despre *„resurse naturale"*, pe când art. 136 vorbeşte despre *„bogățiile de interes public ale subsolului"*. Relevanță deosebită pentru bunurile din patrimoniul cultural-național prezintă art. 33 care reglementează *accesul la cultură*, drept care a fost pentru prima dată introdus, urmare a revizuirii din 2003 a Constituției, fiind receptat din reglementările internaționale în materia drepturilor social-economice şi culturale. Protejarea valorilor culturale, conservarea lor, în scopul transmiterii generațiilor viitoare, în calitatea lor de elemente identitare ale spiritualității româneşti *„(...) sunt asigurate, în primul rând, prin crearea unui cadru legislativ adecvat, precum şi prin asigurarea resurselor necesare, în special de ordin financiar"*[1].

4.4. Raportul dintre cele două tipuri de proprietate: proprietatea privată este regula, iar cea publică excepția.

Această teză guvernează regimul constituțional al proprietății şi este întemeiată, în primul rând, pe caracterul de piață al economiei româneşti.

În susținerea acestei teze pot fi aduse următoarele argumente:

a) sfera proprietății publice este expres determinată de Constituție sau de legea organică la care trimite aceasta, rezultând, *a contrario*, că *restul bunurilor care nu aparțin proprietății publice, urmează să reprezinte bunuri proprietate privată.*

b) titularii proprietății publice sunt de asemenea expres prevăzuți de Constituție.

Dacă *proprietatea publică nu poate fi deținută decât de stat sau de unitatea administrativ-teritorială, proprietatea privată poate aparține oricărui subiect de drept, persoană juridică sau persoană fizică, cetățean român, străin sau apatrid, cu anumite excepții, inclusiv statului sau unității administrativ-teritoriale.* Evident că sunt anumite

---

[1] B. Selejan-Guțan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 313 şi 315.

bunuri care nu pot fi deținute în proprietatea privată sau calitatea de proprietar impune anumite condiționări, obținerea unor autorizații, permise, cum ar fi, spre pildă, armele de foc, care pot fi deținute numai în baza permisului de port-armă;

c) proprietatea publică este supusă normelor de putere publică, pe când **proprietatea privată este supusă normelor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.** Precizarea *„dacă prin lege nu se prevede altfel"* vizează cel puțin două categorii de situații: cea a **bunurilor care aparțin domeniului public, în sensul larg al termenului,** care sunt supuse unui regim juridic mixt, de drept public şi de drept privat, cum vom dezvolta în continuarea analizei (terenurile, monumentele istorice, patrimoniul cultural național); cea a bunurilor care sunt exclusiv proprietate privată, dar nu pot fi deținute în orice condiții sau nu se pot face acte de dispoziție cu privire la ele în orice condiții (de exemplu: armele de foc, bunurile proprietatea privată a statului, a unităților administrativ-teritoriale sau a altor persoane juridice de drept public).

4.5. Concluzia că, deşi constituantul român nu consacră expres sintagma de domeniu public, se poate vorbi despre o consacrare implicită a acesteia, ca un corolar al ideilor exprimate până în prezent.

Aceasta poate fi dedusă, în primul rând, *din regimul constituțional al proprietății publice,* care reprezintă cea mai mare parte din sfera domeniului public, dar şi *din cel al proprietății private în ansamblul ei, deci implicit a acelei proprietăți private care este inclusă în sfera domeniului public şi care se supune unui regim juridic mixt, de drept public şi de drept privat, în care regimul de drept public este predominant.*

4.6. Domeniul public şi privat al statului şi unități administrativ-teritoriale

Din ansamblul dispozițiilor constituționale, raportate la actele normative care le dezvoltă conținutul, rezultă că ***statul şi unitatea administrativ-teritorială au în proprietate două domenii:***

– *un domeniu public,* supus unui regim de putere publică şi care le conferă statutul de persoane juridice de drept public;

– *un domeniu privat* supus, ca regulă, dreptului comun, dacă prin lege nu se prevede altfel, situație în care statul şi unitatea administrativ-teritorială au statut de persoane juridice de drept privat. Un autor român, influențat de Şcoala franceză, pe filonul căreia, de altfel, s-a constituit dreptul românesc, se exprimă, plastic, dar pilduitor, în sensul că *„dacă domeniul public a atras dintotdeauna atenția asupra sa, datorită coloritului viu dat de afectațiune, domeniul privat a rămas un soi de «cenuşăreasă», abandonată de către doctrina şi jurisprudența administrativă civiliştilor, «cadou de care însă aceştia din urmă prea puțin au profitat»"*[1].

Şi în sistemul românesc de drept, domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale a urmat o soartă similară. Atât la nivel de legislație, cât şi de doctrină, el nu s-a bucurat de o atenție deosebită. Acest lucru a atras un soi de „nebuloasă", inclusiv în jurisprudență, existând tendința de a se considera că domeniul privat se supune în integralitatea lui, dreptului comun. În realitate, există numeroase reguli derogatorii de la dreptul comun care guvernează bunurile din domeniul privat al statului şi al unităților administrativ-teritoriale, ceea ce a determinat doctrina să aprecieze că aceste reguli, *„(...) privite în ansamblul lor, formează domenialitatea*

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 114 şi nota de subsol nr. 1, unde autorul îl citează pe J.M. Auby.

privată"[1]. Împărtăşim o asemenea viziune şi atragem atenţia că trebuie să se manifeste precauţia necesară atunci când se analizează sau gestionează aceste bunuri. Aceasta deoarece **nu trebuie asimilată sau confundată proprietatea** privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale cu cea a oricărui particular. Aceleaşi judecăţi de valoare trebuie făcute şi în ceea ce priveşte proprietatea privată a autorităţilor publice şi instituţiilor publice.

Aceste probleme urmează a fi înlăturate, în contextul în care Codul administrativ consacră cea de-a cincea parte a sa *exercitării dreptului de proprietate publică şi privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.* Până la adoptarea lui, la nivel legislativ, cum am menţionat deja, nu exista o reglementare care să vizeze bunurile din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, problemă care a fost amplu dezbătută în Comisia de redactare a proiectului de Cod administrativ. Ea a reprezentat şi *„argumentul forte"* care a determinat acceptarea, de către Ministerul Justiţiei în principal, a consacrării unei părţi distincte în Codul administrativ, **proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale.**

Revenind la reglementarea constituţională a proprietăţii, din coroborarea tuturor prevederilor analizate rezultă că prin modul de redactare, Constituţia actuală consacră un sistem al proprietăţii specific economiei de piaţă, în care dreptul de proprietate este fundamental în asigurarea activităţii şi iniţiativei agenţilor economici şi realizării funcţiei sociale a proprietăţii, ea înscriindu-se, şi din acest punct de vedere, în spiritul constituţionalismului european actual[2]. Statul şi ceilalţi titulari ai puterii publice au obligaţia să respecte proprietatea, care în sistemul românesc actual este atât **garantată,** cât şi **ocrotită,** şi să se abţină de la orice acţiuni care ar putea aduce atingere acestui drept. Legiuitorul este singurul care poate aduce atingere dreptului de proprietate, însă doar în situaţia în care urmăreşte un **obiectiv de interes general,** iar intervenţia lui nu trebuie să depăşească limitele impuse de norma constituţională, astfel încât să nu fie o disproporţie manifestă în ceea ce priveşte utilitate publică, iar caracterul just al despăgubirii impune respectarea proporţionalităţii stricte între valoarea bunului şi suma primită cu titlu de despăgubire[3].

Secţiunea a III-a

Regimul constituţional al proprietăţii publice. Relaţia domeniu public – proprietate publică

§5. Teza scării domenialităţii publice

Am avut ocazia să precizăm, încă de la începutul analizei, că între conceptele de domeniu public şi proprietate publică, şi implicit, între realităţile juridice evocate de acestea, este o **relaţie de la genul proxim la diferenţa specifică.** Suntem şi rămânem astfel adepţii teoriei domeniului public în accepţiunea *lato sensu* a termenului, în ciuda disputelor care se poartă în doctrină pe această problemă şi a faptului că

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.*, p. 5.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită, op. cit.* p. 296.

[3] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.*, p. 63.

legislația nu oferă un suport clar şi ferm pentru o asemenea viziune de ansamblu. Nu este mai puțin adevărat că în sistemul de drept se regăsesc acte normative care reglementează regimul juridic al unor categorii de bunuri, cum ar fi *cele* din patrimoniul cultural național[1], Legea fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările şi completările ulterioare, Codul silvic aprobat prin Legea nr. 46/2008[2].

În ceea ce priveşte dezbaterile doctrinare, autorii de drept privat neagă categoric existența unui domeniu public în sensul larg al termenului, apreciind că ea *„nu are consistență juridică"* sau nu se justifică recunoaşterea ei, în ciuda faptului că nu pot fi negate unele particularități ale regimului juridic al unor astfel de bunuri[3].

Actuala Constituție a României are un merit incontestabil în a tranşa dispute celebre exprimate de-a lungul timpului în această materie, fără a clarifica până la capăt lucrurile. Reținerea legiuitorului constituant în a consacra domeniul public în mod expres este o carență care *„ne costă"* sub aspectul consecințelor pe care le produce, sub toate aspectele, dintre care, cel mai important, este cel al absenței unei legislații suficient de proteguitoare, de natură să conserve aceste bunuri de o semnificație deosebită pentru prezentul, dar mai ales pentru viitorul unei națiuni. Ne asumăm riscul de a fi calificați ca *„depăşiți"*, sau *„învechiți"*, şi apreciem că problema este mult prea importantă pentru a nu se conştientiza, fie, cum se spune în popor, şi *„în ceasul al doisprezecelea"*. Este suficient să invocăm ce s-a întâmplat, după 1990, cu pădurile şi cu fondul silvic național, câte bunuri din patrimoniul cultural național *„şi-au pierdut urma"* pentru totdeauna, din păcate.

În ceea ce priveşte *„meritele"* reglementării constituționale în materia proprietății, apreciem că ne putem opri la următoarele:

A) sunt prevăzuți titularii proprietății publice, neputând fi vorba, cum dispune art. 136 alin. (2) decât despre **stat** sau **unitatea administrativ-teritorială.**

Vom identifica astfel o *proprietate publică a statului,* care cuprinde bunurile de interes național şi *una a unității administrativ-teritoriale* (comună, oraş sau județ), care cuprinde bunurile de interes local.

B) constituantul român stabileşte ce bunuri intră în sfera proprietății publice, fără a epuiza toate bunurile care o compun. Se **lasă posibilitatea ca prin lege organică această sferă să poată fi extinsă.**

Legea organică la care trimite textul constituțional este reprezentată, în prezent, de Codul administrativ, care a abrogat, prin art. 604 lit. m), Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică[4]. Conținutul acestei legi fusese oricum substanțial modificat prin actualul Cod civil, aprobat prin Legea nr. 287/2009[5], care a fost republicat[6] în temeiul art. 218 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil[7], care i-a adus şi importante modificări.

---

[1] Avem în vedere Legea nr. 182/2000, republicată în M. Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014.

[2] Republicată în M. Of. nr. 611 din 12 august 2015.

[3] C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 97 şi V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale,* Ed. Humanitas, Bucureşti, 2004, p. 406, *apud* A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 173.

[4] Textul inițial al legii a fost publicat în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998. Titlul Legii nr. 213/1998 a fost modificat prin pct. 1 al art. 89, Secțiunea a 3-a, Cap. V din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil.

[5] Publicată inițial în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009.

[6] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

[7] Publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

C) din opoziția dintre regimul juridic de putere aplicabil unor categorii de bunuri şi regimul juridic de drept comun aplicabil proprietății private, rezultă, logic, existența a două domenii, un domeniu public şi unul privat. Cum am arătat deja, noțiunea de domeniu public, la rândul ei, nu se limitează doar la bunurile proprietate publică. Ea mai include şi unele bunuri proprietate privată care au o semnificație specială, care justifică apartenența la domeniul public[1]. Această structură hibridă a domeniului public este tratată de doctrină prin sintagma **„scara domenialității"**[2] sau **„scală de domenialitate"** teză care a fost fundamentată în doctrina franceză de Hauriou, şi care evocă, în esență faptul că fiecare bun îşi are *„(...) locul său bine determinat, în funcție de gradul de domenialitate publică şi privată care îl marchează"*[3].

În opinia noastră, teza respectivă evocă următoarea realitate juridică:

***1)* o structură cu mai multe „trepte"** pe care sunt plasate **două categorii de bunuri, publice şi private;**

***2)* aceste bunuri sunt supuse unui regim general de putere publică,** care **îmbracă două forme:**

a) regim *exclusiv de putere*, pentru bunurile proprietate publică;

b) regim *mixt,* combinație între regimul de putere şi regimul de drept comun care continuă să guverneze bunurile proprietate privată care aparțin domeniului public; între aceste două tipuri de regimuri juridice există „subtrepte", respectiv preeminența regimului de putere asupra celui de drept comun.

***3)* Bunurilor domeniului public le corespund mai multe tipuri de drepturi:**

– un *drept de proprietate publică,* aparținând statului sau unității administrativ-teritoriale pentru bunurile proprietate publică;

– un *drept de proprietate privată,* pentru bunurile proprietate privată care aparțin domeniului public, al cărui titular poate fi oricare subiect de drept, persoană fizică sau juridică deținătoare a unui asemenea bun;

– un *drept de pază şi protecție,* pentru bunurile proprietate privată, exercitat de reprezentantul statului sau unității administrativ-teritoriale.

***4)* Bunurile domeniului public se diferențiază şi din punct de vedere al titularilor.**

Pentru bunurile proprietate publică din domeniul public, titulari ai acestora sunt *statul şi unitatea administrativ-teritorială*.

O situație specială au bunurile proprietate privată din domeniul public, înțeles în sensul larg al termenului, cu privire la care identificăm două categorii de titulari: ***titularii dreptului de proprietate privată,*** care pot fi reprezentați de *orice subiect de drept şi* ***titularii dreptului de pază şi protecție,*** reprezentați de *persoana juridică stabilită potrivit legii să acționeze în numele statului pentru a exercita aceste prerogative.*

Elementele anterior menționate pot fi subsumate ideii de **gradualitate,** care determină ideea că domeniile public şi privat nu pot fi concepute ca instituții complet separate unele de celelalte, ca *„două blocuri monolitice vecine"* cum se exprimă plastic un autor[4] atașat viziunii franceze în materie.

---

[1] Cu privire la fundamentarea conceptelor de domeniu public în accepțiune *lato sensu* şi *stricto sensu*, v. V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecție domenială aplicabile unor bunuri proprietate privată*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, pp. 17-23.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 167.

[3] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.*, p. 10.

[4] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.*, p. 10.

D) Proprietatea publică, pe de o parte, **este declarată** *inalienabilă*, iar pe de altă parte, sunt prevăzute **formele de valorificare şi de antrenare în circuitul social şi juridic, administrarea, concesionarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită.**

Atât contractele care au ca obiect bunuri private, cât şi cele care au ca obiect bunuri publice urmăresc, printre altele, şi realizarea unor venituri. Numai că, **în cazul contractelor care privesc bunuri publice, obţinerea de profit nu reprezintă un scop în sine,** el este un scop subsecvent celui principal, şi anume realizarea interesului public.

De altfel, suma de bani achitată pentru exploatarea privată a unui domeniu public, tradiţional are o denumire specifică, şi anume ***redevenţă.***

§6. Reglementarea proprietăţii publice potrivit noului Cod civil

1. Consideraţii generale.

După cum am mai precizat, mai întâi Legea nr. 213/1998 a fost substanţial modificată prin Codul civil, o mare parte din dispoziţiile sale fiind *„decupate"* din această lege şi transferate în noul Cod civil al României, pentru ca în prezent legea să fie abrogată de Codul administrativ.

Codul civil reglementează proprietatea publică în **Titlul VI,** care poartă chiar denumirea **„proprietatea publică",** art. 858-875, precum şi în art. 854 care are aceeaşi denumire. Ca „truditor" pe tărâmul dreptului public, atragem atenţia asupra unor probleme, care ne-au preocupat încă de la apariţia acestui act normativ şi pe care nu ne-am „sfiit" să le punem în discuţie şi, sperăm noi, şi în dezbatere. O primă problemă este aceea **dacă este firesc ca în Codul civil, care este actul normativ de bază pentru dreptul privat, care poate fi calificat a reprezenta *„constituţia dreptului privat"* să se găsească reglementări privind proprietatea publică şi dacă nu cumva în acest fel nu se ajunge la transformarea proprietăţii publice într-o instituţie a dreptului privat, subminându-i apartenenţa la dreptul public şi calitatea de instituţie a dreptului public.** Ea este justificată, cum vom arăta, atât de modul în care s-a adoptat partea consacrată acestei materii, cât şi de conţinutul ei şi de concepţia de ansamblu pe care o reflectă.

Două posibile răspunsuri pot fi avute în vedere. Unul care **să nege categoric faptul că în Codul civil pot fi conţinute reglementări privind proprietatea publică** şi altul care **să considere firească cuprinderea, în Codul civil, a unor prevederi referitoare la această problemă.**

În ceea ce ne priveşte, apreciem că **răspunsul se află la mijloc, la intersecţia dintre cele două soluţii aflate la extreme. Ni se pare firesc ca în Codul civil să existe şi unele prevederi privind proprietatea publică, necesare inclusiv din perspectiva de a se reglementa de o manieră mai completă proprietatea privată. De a se consacra, în acest fel cele două tipuri de proprietate existente în prezent în România, recunoscute ca atare de art. 136 alin (1) din Constituţie, potrivit căruia *proprietatea este publică sau privată.* În Codul civil, care reprezintă osatura sistemului de drept dintr-un stat, este raţional şi legitim să existe şi unele prevederi referitoare la proprietatea publică.** Ar fi fost însă firesc ca **să fie vorba în mod real de prevederi de maximă generalitate, referitoare la aceasta, la sfera bunurilor, eventual modurile de dobândire, şi nu să fie decupate prevederi din legea organică privind proprietatea publică şi să fie transferate în Codul civil.** Acest lucru ni se pare o exagerare din partea legiuitorului şi abia asta poate

reprezenta o tendință de afectare a caracterului de instituție a dreptului public pe care îl are proprietatea publică. Inclusiv modificarea denumirii Legii nr. 213/1998[1] prin Legea nr. 71/2011 de punere în aplicare a Codului civil ni s-a părut o chestiune exagerată şi nesatisfăcătoare[2].

Regretabil este că în actualul Cod civil nu se regăsesc reglementări privind **domeniul public şi domeniul privat,** de natură să clarifice semnificația lor, corelația cu proprietatea publică. Art. 860 din lege, care poartă denumirea marginală de *domeniul public național, județean sau local,* consacră această noțiune, dar o face într-un alt mod decât cel pe care îl avem în vedere, care identifică proprietatea publică cu domeniul public. Noi ne referim la accepțiunea *lato sensu* a domeniului public, care să includă, pe lângă bunurile proprietate publică, şi unele bunuri private, a căror semnificație ştiințifică, culturală, economică, istorică, justifică apartenența la domeniul public şi guvernarea de reguli de putere publică, alături de normele dreptului comun, care le este caracteristic. Art. 859 foloseşte sintagma de *domeniu privat,* însă şi aceasta este utilizată într-un sens care o identifică celei de proprietate privată, formulă nesatisfăcătoare, în opinia noastră şi incapabilă să clarifice raportul dintre domeniul public şi proprietatea publică, respectiv proprietatea privată. Tot acest articol foloseşte şi conceptul de *domeniu public,* textul distingând între **proprietatea publică şi domeniul public.** Într-o reglementare foarte interesantă, textul prevede că **toate celelalte bunuri care nu fac obiectul proprietății publice, se pot afla fie în domeniul public, fie în cel privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale.** Înțelegem, din acest text faptul că **legiuitorul nu pune semnul egalității între proprietatea publică şi domeniul public,** dar nici nu se prevede **de ce nu o face.**

2. Obiectul proprietății publice. Corelația proprietatea publică, domeniul public, domeniul privat potrivit Codului civil.

După cum se apreciază în doctrină, *„Codul civil a preluat o mare parte dintre prevederile Legii nr. 213/1998 (abrogată masiv prin Legea de punere în aplicare nr. 71/2011), cu unele precizări suplimentare privind dobândirea legală a bunurilor care fac obiectul proprietății publice"*[3].

Analiza dispozițiilor Codului civil în materia proprietății publice trebuie să pornească de la art. 554 alin. (1) potrivit căruia *bunurile statului şi ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin destinația legii, sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea.* Constatăm că în acest text regăsim **definiția proprietății publice,** implicit determinarea **obiectului acesteia,** prin raportare la **criteriile care**

---

[1] Legea nr. 213/1998 a făcut obiectul unor excepții de neconstituționalitate, respinse de Curtea Constituțională. Invocăm în acest sens Decizia nr. 356 din 20 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 303 din 17 aprilie 2008, prin care s-a respins excepția vizând art. 6 alin. (1) şi (3) din Legea nr. 213/1998; Decizia nr. 326 din 26 aprilie 2012, prin care a fost respinsă excepția de neconstituționalitate a art. 11 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în M. Of. nr. 373 din 1 iunie 2012; Decizia nr. 494 din 29 septembrie 2005, referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 1 şi art. 2 din Legea minelor nr. 85/2003, precum şi a *„interpretării"* date prevederilor art. 3 alin. (1) şi ale art. 20 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică, publicată şi regimul juridic al acesteia, publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

[2] Față de denumirea inițială a Legii nr. 213/1998, care era de *lege privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia,* care era generoasă, cuprinzătoare, actuala denumire, de *lege privind bunurile proprietate publică,* ni se pare mai restrictivă, ea referindu-se exclusiv la bunurile proprietate publică şi cu o tentă pronunțată spre dreptul privat, bunurile fiind eminamente o instituție a acestei ramuri de drept.

[3] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 160.

determină apartenența unui bun la proprietatea publică. Este vorba astfel despre **bunurile care fie prin natura lor,** fie **prin voința legiuitorului, *declarația acestuia,* prezintă uz sau interes public.** Dacă definiția s-ar fi oprit aici, ar fi fost o soluție legală care avea o anumită conciziune şi rezonabilitate. În mod neinspirat, în opinia noastră, s-a prevăzut condiția ca **bunurile să fi fost dobândite în mod legal de către acestea, ca şi când activitatea statului şi a unităților sale nu s-ar desfăşura prezumându-se caracterul său legal.** Impunerea condiției ca *bunul să fi fost dobândit legal* răstoarnă oarecum situația, induce ideea unei prezumții de nelegalitate, nu a uneia de legalitate. De altfel, este un truism faptul că **forța juridică a actului administrativ este dată de cele trei prezumții care îi sunt specifice, prezumția de legalitate, de autenticitate şi de veridicitate,** precum şi de **caracterul executoriu din oficiu al actului *(executio ex officio).*** O asemenea prevedere legală i-a determinat pe unii autori să identifice, printre trăsăturile proprietății publice, şi faptul că aceasta **nu poate exista în lipsa unui titlu de dobândire valabil**[1]. Precizăm însă că nici domeniul privat nu poate exista dacă bunurile respective nu au intrat în mod valabil în proprietate. În egală măsură, menționăm că referirea la existența unui titlu valabil în baza căruia bunurile să fi intrat în domeniul public sau în cel privat se regăseşte şi în art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998. Ceea ce s-a dorit, prin această precizare, în opinia noastră, a fost să se aibă în vedere bunurile care au fost naționalizate sau expropriate de vechiul regim comunist şi să se creeze, în acest fel, o portiță pentru revendicarea lor. De aceea, subscriem îngrijorării care se desprinde din întrebarea pe care un autor şi-o pune, cu o tentă retorică, în opinia noastră, *„(...) dacă nu cumva, din momentul intrării în vigoare a noului Cod, nu s-a deschis o Cutie a Pandorei cu privire la imobilele preluate în mod abuziv de către Statul Român în perioada 1945-1989, în măsura în care acestea nu se mai află în posesia autorităților"*[2].

Discutabilă ni se pare şi cea de-a doua prevedere a textului, potrivit căreia *dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică şi dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă.* Din punct de vedere al limbajului juridic, al tehnicii de redactare, ni se pare puțin nepotrivită şi pe alocuri puerilă, repetarea, în cele două alineate, a expresiei *însă numai.* Trecând peste acest aspect, mai mult formal, fondul abordării este eronat în acest text, pentru că **ea stabileşte caracterul de drept comun pe care dreptul de proprietate privată l-ar avea în raport cu dreptul de proprietate publică, situație cu care, evident, nu putem fi de acord.** Spunem aceasta pentru că dreptul de proprietate publică are o identitate care îl situează la antipodul dreptului de proprietate privată şi îl plasează în sfera dreptului public, nu a celui privat. Mai mult chiar, în ceea ce priveşte **proprietatea privată a statului şi a unităților administrativ-teritoriale,** care formează **domeniul privat al acestora, se supune normelor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.** Precizăm că **regula, în ceea ce o priveşte proprietatea publică, o formează regimul de drept public, şi numai prin excepție regăsim norme ale dreptului privat. Textul de lege, în forma actuală, transformă excepția în regulă şi regula în excepție,** soluție pe care nu o putem împărtăşi. Iar precizarea cu privire la necesitatea existenței unei compatibilități cu dreptul public nu salvează situația. Apreciem că este o soluție

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 18.

[2] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 20 şi nota de subsol nr. 2.

legislativă prin care se încearcă asimilarea forțată a proprietății publice cu proprietatea privată, ea relevă originea privatistă a concepției care stă la baza reglementării proprietății publice în actualul Cod civil, determinată, cum ne-am mai exprimat deja, de formația juridică a autorilor acestui important act normativ. Firească, în ceea ce privește Codul civil, în ansamblul său, care trebuie însă nuanțată, atunci când este vorba despre o instituție recunoscută de secole de doctrină, legislație și jurisprudență, ca aparținând dreptului public.

Reglementarea de ansamblu a proprietății publice o regăsim în **titlul VI,** care este structurat în **două capitole.** Primul capitol este consacrat unor **dispoziții generale.**

În art. 858, după cum rezultă și din denumirea lui marginală, regăsim *definiția dreptului de proprietate publică.* Legiuitorul definește proprietatea publică în sensul în care ea reprezintă *dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz sau interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege.* Observăm, mai întâi, că textul este sensibil apropiat ca și conținut, cu art. 554 alin. (1), ceea ce se schimbă nesemnificativ din punct de vedere al fondului, dar la fel de neinspirat din punct de vedere al formei, fiind partea finală a lui, care înlocuiește alocuțiunea *însă numai* cu expresia *cu condiția,* care privește dobândirea acestor bunuri într-unul din modurile prevăzute de lege. Aceleași argumente prin care ne-am exprimat asupra conținutului art. 554 alin. (1) au aplicabilitate și în ceea ce privește acest text, el ignorând și răsturnând în egală măsură prezumția legalității care caracterizează activitatea autorităților publice, cu precădere actele juridice pe care acestea le încheie, le emit sau le adoptă.

În art. 859 sunt reglementate *obiectul proprietății publice* și *delimitarea față de domeniul privat.* În alineatul (1) regăsim identificat obiectul proprietății publice, într-o formulă inspirată, din punct de vedere al conținutului și al tehnicii de redactare, cu prevederile art. 136 alin. (3) din Constituție. Practic, *„alin. (1) al art. 859 preia ad litteram conținutul art. 136 alin. (3) din Constituție, enumerând aceleași bunuri ale proprietății publice de rang constituțional"*[1]. În ceea ce privește **delimitarea** față de domeniul privat, nu regăsim anumite **criterii de delimitare,** cum ar fi fost, în opinia noastră, corect. Aceasta cu atât mai mult cu cât, *„(...) spre deosebire de proprietățile private, ale căror limite se stabilesc prin procedura obișnuită a grănițuirii – fie prin bună înțelegere, fie pe cale de acțiune, în fața instanțelor de drept comun –, dependințele domeniale se delimitează printr-o procedură exorbitantă, în care rolul primordial îi revine administrației"*[2]. Deși autorul are în vedere, concret, domeniul public imobiliar, referirea la *procedura exorbitantă* este valabilă pentru toate bunurile domeniului public și pentru operațiunile juridice care le vizează.

În ceea ce privește art. 859, interesant este faptul că **deși în denumirea sa marginală se face referire la *delimitarea față de domeniul privat,* în conținutul lui regăsim delimitare atât între proprietatea publică și domeniul privat, cât și între aceasta și domeniul public,** ceea ce, în loc să clarifice, complică lucrurile. Cum ne-am exprimat deja, înțelegem, din conținutul art. 859, că **legiuitorul nu pune semnul egalității între proprietatea publică și domeniul public.** Nici nu le identifică, dar nici nu arată prin ce se deosebesc. Din modul de redactare, defectuos, în opinia noastră, putem interpreta că:

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 385.
[2] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 64.

a) pe de o parte, **legiuitorul distinge între proprietatea publică şi domeniul public**, în sensul că **proprietatea publică include doar acele bunuri care sunt prevăzute expres şi limitativ de art. 136 alin. (3) din Constituţie, art. 859 alin. (1) C. civ. şi anexa la legea organică**, în prezent anexa nr. 4 la Codul administrativ, în vreme ce **domeniul public poate să includă şi alte bunuri, fără ca legiuitorul să spună care sunt acelea.** Din interpretarea textului, deducem că **domeniul public al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale cuprinde acele bunuri care nu sunt nici în proprietatea publică, nici în domeniul privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale,** rezultând că **sunt bunuri publice, în sensul că sunt guvernate de normele dreptului public, care nu se încadrează în sfera bunurilor proprietate publică determinată ca atare de Constituţie sau cele două legi organice, respectiv Legea nr. 213/1998 şi Codul civil;**

b) pe de altă parte, **legiuitorul distinge între proprietatea publică şi domeniul privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale. Proprietatea publică include acele bunuri care sunt prevăzute expres şi limitativ de Constituţie şi legea organică,** în vreme ce **domeniul privat include toate celelalte bunuri, care nu fac obiectul proprietăţii publice;**

c) în al treilea rând, **legiuitorul distinge şi între domeniul public şi domeniul privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale,** în sensul că **domeniul public al acestora include toate bunurile proprietate publică şi alte bunuri, care nu sunt nici în proprietatea publică, dar nici în domeniul privat al acestora,** pe când **domeniul privat include acele bunuri care nu sunt nici în proprietatea publică, nici în domeniul public al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale.**

Acest **criteriu al eliminării** creează serioase probleme în ceea ce priveşte **sfera bunurilor care intră în domeniul public şi în domeniul privat al statului sau unităţii administrativ-teritoriale. Dacă în ceea ce priveşte bunurile proprietate publică, lucrurile sunt relativ clarificate, Constituţia şi legiuitorul organic trasând limitele sferei acestei categorii de bunuri, nu acelaşi lucru se poate spune despre cele două domenii, public şi privat, al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale.** În opinia noastră, se poate interpreta că legiuitorul Codului civil nici nu a vrut să identifice expres domeniul public şi proprietatea publică, nici nu a vrut să le separe şi diferenţieze la fel de expres. Cum se exprimă în limbajul popular, a *„lăsat o portiţă deschisă"*, în care se pot *„înghesui"* atâtea variante de interpretare, că mai bine *„o închidea definitiv"*.

Consecvent unei tehnici de legiferare pe care am constatat-o şi am criticat-o, în egală măsură, şi art. 859 alin. (2) teza finală face precizarea că **bunurile care nu sunt proprietate publică aparţin domeniului public sau privat, *însă numai dacă au fost, la rândul lor, dobândite prin unul din modurile prevăzute de lege.*** Constatăm redundanţa precauţiei pentru legalitatea dobândirii pe care o manifestă legiuitorul Codului civil, ca şi când, cum ne-am mai exprimat deja, regula ar fi că statul şi unitatea administrativ-teritorială, lucrează ilegal, nu legal. Evident se are în vedere, cum am menţionat deja, dobândirea ilegală, de către fostul stat totalitar, pe calea naţionalizării, a unor bunuri. Dar aceasta apreciem că reprezintă o situaţie temporară, faţă de valabilitatea, nelimitată în timp, pe care trebuie să o aibă un Cod civil. Nu este firesc, în opinia noastră, să aşezăm la baza concepţiei privind anumite instituţii, soluţii legislative care vizează o perioadă apusă, sperăm noi, pentru totdeauna. Problema putea fi rezolvată printr-o normă de principiu, şi nu printr-o permanentă referire la excesele unui regim care a fost abolit.

Un articol care „excelează" însă prin neclaritate este, fără îndoială, art. 860, care reglementează *domeniul public național, județean sau local.* În primele două alineate, acesta prevede, pe de o parte, că **bunurile proprietate publică pot face parte dintr-unul din cele trei domenii, național, județean sau local,** iar **delimitarea între acestea se face *în condițiile legii.***

Semnalăm faptul că **legiuitorul Codului civil foloseşte, în art. 858-874 atât expresiile *lege*** sau ***în condițiile legii,*** cât şi expresiile ***lege organică*** sau ***în condițiile legii organice,*** ceea ce naşte, evident, problema **dacă nu a avut în vedere două soluții juridice diferite: una a *legii ordinare*, pentru anumite situații, şi alta a *legii organice*, pentru alte situații.** În opinia noastră **o asemenea interpretare, chiar dacă a fost avută în vedere de legiuitorul Codului civil, nu se susține şi ne raportăm la prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) potrivit cărora *regimul juridic general al proprietății şi al moştenirii* se reglementează prin lege organică.** Rezultă că **oricare dintre operațiile juridice care privesc proprietatea, indiferent de felul ei, intră în competența legii organice.** Are aplicabilitate principiul de drept cuprins în adagiul latin *unde legea nu distinge, nici interpretul nu are voie să o facă (ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus).*

Alineatul al treilea al textului îşi propune să reglementeze **modul în care se face trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale.** Criteriul de departajare între aceste modalități este **dacă bunul face sau nu obiectul exclusiv al proprietății publice. În cazul în care este vorba despre un bun care aparține exclusiv proprietății publice, atunci trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers se poate realiza numai *prin modificarea legii organice.*** În schimb, **în celelalte cazuri** (adică atunci când bunul nu face obiectul exclusiv al proprietății publice, subl. ns.), **trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale şi invers se face *în condițiile legii.***

Se pune problema **determinării semnificației formulei *în condițiile legii*** la care trimite textul din Codul civil. Răspunsul îl regăsim în art. 294 şi 295 din Codul administrativ, care consacră următoarele **două soluții:**

a) trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului Bucureşti sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului[1];

---

[1] *Exempli gratia,* H.G. nr. 88/2014 privind transmiterea imobilului – teren – situat în oraşul Năsăud, Județul Bistrița-Năsăud, din domeniul public al statului şi din administrarea Ministerului Mediului şi Schimbărilor Climatice – Departamentul pentru ape, păduri şi piscicultură, în domeniul public al oraşului Năsăud, publicată în M. Of. nr. 760 din 20 octombrie 2014. Ca regulă, o astfel de hotărâre cuprinde dispoziții prin care se aprobă transmiterea bunului dintr-un domeniu public în altul; se precizează operațiunea juridică concretă prin care se va face transmiterea imobilului, care este un *protocol,* încheiat între părțile interesate; se prevede obligația ministerului care a avut bunul în administrare de a opera modificările corespunzătoare în anexa la Hotărârea Guvernului pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului (H.G. nr. 1705/2006, publicată în M. Of. nr. 1020 şi 1020 bis din 21 decembrie 2006 cu modificările şi completările ulterioare). Hotărârile Guvernului care au un asemenea obiect cuprind, în anexă, datele de identificare a bunului imobiliar pe care îl vizează; H.G. nr. 795/2014 privind trecerea unui imobil din domeniul public al statului şi din administrarea Şcolii naționale de Grefieri în domeniul public al Județul Bistrița-Năsăud în domeniul public al Consiliului Bistrița-Năsăud, publicată în M. Of. nr. 687 din 19 septembrie 2014.

b) trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, la cererea Guvernului, prin hotărâre a Consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului Bucureşti sau a consiliului local al comunei, oraşului sau municipiului, după caz.

Codul administrativ consacră şi **următoarele alte modalități:**

- trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale, prevăzută în art. 296 alin. (1). Aceasta se realizează atunci când cele două localități aparțin aceluiaşi județ, prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului sau al municipiului în a cărui proprietate se află bunul;

- trecerea unui bun din domeniul public al județului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, de pe raza teritorială a județului respectiv, prevăzută în art. 296 alin. (2), care se realizează la cererea consiliului local al comunei, oraşului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a consiliului județean;

- trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale de pe raza unui județ în domeniul public al județului respectiv, reglementată prin art. 296 alin. (3). Aceasta se realizează la cererea consiliului județean, prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului sau al municipiului, după caz;

- trecerea unui bun din domeniul public al unui județul în domeniul public al altui județ limitrof se face la cererea consiliului județean, prin hotărâre a consiliului județean al județului în a cărui proprietate se află bunul, conform art. 297 din Codul administrativ;

- trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public al aceluiaşi titular al dreptului de proprietate, se face, potrivit art. 298, fie prin **hotărâre a Guvernului,** atunci **când titularul este statul,** fie prin **hotărâre a consiliului județean, al Consiliului General al municipiului Bucureşti, ori a consiliului locul al comunei, oraşului sau municipiului,** după caz, atunci când **titularul este o unitate administrativ-teritorială.**

Indiferent de situație, **hotărârea de trecere poate fi atacată, în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă în a cărei rază teritorială se află bunul**[1]. Raportându-ne la prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulterioare, înțelegem că **atunci când este vorba despre o hotărâre a Guvernului,** ea urmează a se ataca **în fond la curtea de apel, iar în recurs la Înalta Curte de Casație şi Justiție, secțiile de contencios administrativ şi fiscal,** iar atunci când este vorba despre **o hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al Capitalei sau a consiliului local, ea se va ataca în fond la tribunal, iar în recurs la curtea de apel, secția de contencios administrativ şi fiscal.** Aceasta deoarece, cum am putut constata din capitolul anterior consacrat contenciosului administrativ, competența materială a instanțelor judecătoreşti în soluționarea litigiilor de acest tip este împărțită, ca regulă[2], între tribunale şi curți de apel, pentru actele care emană de la autoritățile locale, inclusiv județene, şi între curțile de apel şi Înalta Curte de Casație şi Justiție, atunci când actul atacat emană de la o autoritate centrală.

---

[1] Prevederea se regăseşte în alineatul final al fiecăruia dintre articolele din Codul administrativ precizate de noi în prezentarea modalităților respective.

[2] Spunem „ca regulă", pentru că, aşa cum am putut constata, există şi excepții.

O reglementare specială consacră Codul administrativ în art. 298 alin. (4) pentru situația în care **sunt trecute în domeniul public bunuri care se află în patrimoniul societăților la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar.** În această situație, trecerea se poate face numai **cu plată,** precum și cu **acordul adunării generale a acționarilor respectivei societăți comerciale.**

Atunci când bunul se află în patrimoniul regiilor autonome, trecerea în domeniul public se face cu acordul consiliului de administrație al regiei respective, potrivit alin. (5) al art. 298.

În situația în care nu se obțin **acordurile,** modalitatea este **procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire.**

3. Caracterele și limitele exercitării dreptului de proprietate publică potrivit Codului civil.

Următorul aspect al proprietății publice care este reglementat de Codul civil în art. 861 îl reprezintă **caracterele dreptului de proprietate publică,** fiind vorba, în limbajul tradițional al dreptului public despre **principiile care guvernează regimul juridic al proprietății publice.** Această problematică urmează să o analizăm în secțiunea specială consacrată ei.

În **art. 862** regăsim reglementat **limitele exercitării dreptului de proprietate publică.**

Temeiul constituțional al acestei prevederi îl reprezintă art. 53 din legea fundamentală, care consacră norma de principiu conform căreia, exercițiul oricărui drept fundamental și al oricărei libertăți poate fi restrâns, cu condiția ca restrângerea să se facă numai prin lege și să fie determinată de situațiile pe care le prevede expres și limitativ[1].

În ceea ce privește dreptul de proprietate privată, precizăm că **apartenența unui bun privat la domeniul public are semnificația restrângerii acestui drept fundamental,** permisă de art. 53 din Constituție. Protecția unui interes legitim cu caracter public justifică astfel restrângerea dreptului de proprietate privată și face ca un bun proprietate privată să fie guvernat atât de reguli de drept privat, cât și de reguli ale dreptului public, care, mai mult chiar, au caracter preeminent față de primele, potrivit doctrinei clasice a dreptului administrativ.

Corespondentul acestei situații juridice îl reprezintă norma de la art. 862 care admite ca **atunci când un interes legitim cu caracter privat o cere, și dreptul de proprietate publică poate să fie restrâns în exercițiul său, cu condiția ca restrângerea să fie compatibilă cu uzul sau interesul public căruia îi este destinat bunul afectat.**

Alin. (1) al art. 862 prevede astfel că, *dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.*

În dezvoltarea acestei norme de principiu, alineatul (2) prevede că *incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietății publice și persoana interesată sau, în caz de divergență, pe cale judecătorească.* Iar în ultimul alineat al textului se

[1] În conformitate cu acest text, cadrul constituțional al restrângerii este următorul: restrângerea să fie impusă pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori sinistru deosebit de grav, să fie necesară într-o societate democratică, să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu aducă atingere existenței dreptului ori libertății.

consacră *dreptul persoanei interesate la o justă şi promptă despăgubire din partea titularului proprietăţii publice care nu a putut fi limitată în exercitarea dreptului său datorită incompatibilităţii constatate, amiabil sau judiciar, cu limitarea.*

Articolul 862 alin. (1) face referire la *„limite reglementate de lege sau de prezentul cod pentru proprietatea privată"*, ceea ce a determinat unii autori să susţină că *„Din lecturarea textelor noului Cod civil rezultă că nu pot «greva» domeniul public decât «limitele juridice» reglementate de acesta, nu şi servituţile propriu-zise, incidente în materia proprietăţii private"*[1].

Din interpretarea acestui text, desprindem **următorul regim juridic al restrângerii dreptului de proprietate publică** consacrat de Codul civil:

a) regula o reprezintă posibilitatea ca **dreptul de proprietate publică să fie supus oricărei limite;**

b) excepţia o reprezintă situaţia în care **există incompatibilitate între forma de limitare şi uzul sau interesul public căruia îi este destinat bunul proprietate publică susceptibil de a fi limitat în exerciţiul său;**

c) caracterul legal al limitării, ceea ce înseamnă că, **pentru ca o limitare să poată opera, este necesar ca ea să fie prevăzută de lege sau de Codul civil.**

Formularea este relativ redundantă, având în vedere că şi Codul civil este tot o lege, ceea ce înseamnă că **era suficient să se prevadă ca restrângerea sau limitarea să fie reglementată de lege.**

Termenul *„lege"* trebuie interpretat în accepţiunea *stricto senso* a sa, **de act juridic al Parlamentului** sau **de alt act normativ cu forţa legii**, respectiv ordonanţă de urgenţă, deoarece doar aceasta poate reglementa materii ale legilor organice.

În ceea ce priveşte **categoria de lege** la care face trimitere textul, apreciem că trebuie să fie vorba despre **o lege organică**, soluţie la care trimite art. 73 alin (3) lit. m) din Constituţie, potrivit căruia printre materiile rezervate unei legi organice se regăseşte şi *„regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii"*;

d) exerciţiul efectiv al unei limitări, adusă dreptului de proprietate publică este condiţionat de compatibilitatea cu uzul sau interesul public căruia îi este afectat bunul respectiv.

Per a contrario, deducem din conţinutul art. 862, care prevede şi în mod expres acest lucru, că **în absenţa unei compatibilităţi, nu poate interveni limitarea;**

e) modalitatea de constatare a compatibilităţii dintre limitare şi uzul sau interesul public este cea amiabilă, respectiv acordul dintre titularul proprietăţii publice şi persoana interesată, iar în caz de divergenţă, atunci când nu există un asemenea acord, competenţa aparţine instanţei judecătoreşti.

Textul nu prevede **care este instanţa judecătorească la care face trimitere prin formula *„pe cale judecătorească".*** În absenţa unor prevederi exprese apreciem că, în acest caz, **competenţa aparţine instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ.**

Cum se apreciază în doctrină *„(...) natura unui asemenea litigiu este una mai degrabă administrativă decât de drept comun. Palparea unui interes public pentru a verifica dacă acesta este compatibil cu o limită impusă de lege proprietăţii private şi, deci, dacă nu cumva autoritatea publică nu săvârşeşte un exces de putere atunci când refuză să accepte limita în cauză"*[2];

---

[1] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 219.

[2] C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frenţiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil, Comentarii, doctrină, jurisprudenţă,* Ed. Hamangiu, Vol. I, Bucureşti, 2012, p. 863.

f) recunoaşterea **dreptului de despăgubire** în cazul în care **limitarea care ar trebui adusă dreptului de proprietate publică nu poate interveni datorită incompatibilității constatate, pe cale amiabilă sau judecătorească, cu uzul sau interesul public;**

g) caracterul just şi prompt al despăgubirii pe care titularul proprietății publice trebuie să o acorde persoanei interesate, care va fi prejudiciată prin imposibilitatea de a aduce o limitare dreptului de proprietate publică datorită incompatibilității cu uzul sau interesul public căruia acesta îi este afectat.

În conformitate cu regimul juridic al despăgubirii, în mod tradițional, începând cu prima lege privind expropriațiunea pentru cauză de utilitate publică[1], acesta includea caracterele de **justă şi de prealabilă despăgubire,** şi posibilitate ca, **stabilirea cuantumului ei să se facă pe cale amiabilă,** iar în cazul unor divergențe care fac imposibilă stabilirea amiabilă, prin intermediul **instanței de judecată.**

Constatăm că, **prin actualul Cod civil, caracterul prealabil al despăgubirii este înlocuit cu caracterul prompt al acesteia.** De asemenea nu se prevede modalitatea în care va fi stabilit cuantumul despăgubirii, respectiv, prin acordul părților sau pe cale judecătorească.

În absența unor prevederi din partea legiuitorului, interpretăm ca au aplicabilitate aceleaşi reguli, pe care Constituția le consacră prin art. 44 alin. (6), care reprezintă, în opinia noastră, cadrul constituțional în limitele căruia trebuie să se stabilească orice despăgubire generată de o afectare adusă dreptului de proprietate privată.

Pentru aceste considerente, în ceea ce ne priveşte, apreciem că ar fi fost corect ca art. 862 alin. (3) C. civ. să prevadă ca despăgubirea **să fie justă şi prealabilă, şi nu justă şi promptă,** cum prevede în prezent.

Se pune problema accepțiunii sintagmei **„despăgubire promptă".** Ce înseamnă ea, ce înțelegem prin **promptitudinea despăgubirii,** în funcție de ce criteriu este ea apreciată ca atare? Înlocuirea termenului „prealabil" cu cel de „prompt" face parte din acele artificii lingvistice, grefate pe dorința de inovare cu orice preț pe care o simt unii autori, fără să-şi pună, pe de o parte, problema pertinenței, a „cât de potrivit" este noul termen, iar pe de altă parte, cât de legitim este el, în raport cu vocabularul constituțional deja existent. Dacă atunci când acesta nu există, se mai poate accepta o astfel de inovație, în mod categoric ea nu este recomandabilă, atunci când avem de-a face cu o consacrare constituțională a instituției vizate.

De aceea, de *lege ferenda*, propunem ca textul să fie modificat, în sensul înlocuirii termenului ***promptă cu cel de prealabilă***.

4. Modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate publică.

În art. 863 sunt reglementate *„cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică"*, respectiv **modalitățile legale de dobândire a dreptului de proprietate publică.**

Anterior adoptării Codului civil, aceste modalități[2] erau prevăzute în art. 7 al Legii nr. 213/1998, care a fost abrogat[3]. Cum am precizat deja, Legea nr. 213/1998 a fost şi ea între timp abrogată prin Codul administrativ. Comparând fostul articol 7 al Legii nr. 213/1998 cu actualul art. 863 C. civ., constatăm atât **elemente comune,** cât şi

---

[1] Adoptată de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864.

[2] Considerăm că sintagma *„modalitățile de dobândire"* este preferabilă celui de *„cazuri de dobândire"*.

[3] Abrogarea s-a făcut prin pct. 2 al art. 89, Secțiunea a 3-a, Capitolul V din Legea nr. 71/2009.

deosebiri esențiale ale conținutului lor. Astfel, *„spre deosebire de art. 7 din Legea nr. 213/1998 care prevedea ca primă modalitate de dobândire a dreptului de proprietate publică* ***calea naturală,*** *art. 863 din noul Cod civil a renunțat să o mai prevadă"*[1].

În conformitate cu art. 863, există următoarele **cazuri de dobândire a dreptului de proprietate publică:**

a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii[2]. Prin intermediul ei şi prin modalitățile variate în care se realizează (donații, cumpărări, legate, succesiuni vacante etc.), *„achiziția conferă administrației proprietatea asupra bunurilor care, în mod normal, fac parte din domeniul privat"*[3]. Sau, mai exact, conferă statului şi unităților administrativ-teritoriale, un asemenea drept.

b) prin **expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii**[4]. Pentru rigurozitate, se impune o completare a textului, în acord cu art. 44 alin. (3) din legea fundamentală, care stabileşte norma de principiu conform căreia *nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauza de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire.*

În condițiile în care legea fundamentală admite doar acest tip de expropriere, pentru a fi în deplină concordanță cu aceasta, art. 863 lit. b) ar fi trebuit să prevadă prin *„expropriere pentru cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire"*, formulă pe care o propunem de *lege ferenda.*

Procedura de expropriere este prevăzută de Legea nr. 33/1994, iar calitatea de *expropriator* o au*„(...) statul, prin organismele desemnate de guvern, la nivel central, pentru lucrările de interes național, şi județele, municipiile, oraşele şi comunele, pentru lucrări de interes local"*[5]. Atragem atenția că **este vorba despre unitățile administrativ- teritoriale şi nu despre autoritățile lor deliberative sau executive,** cum eronat se precizează adeseori. Acestea acționează în numele lor, în calitate de *administratori ai patrimoniului* sau, după caz, de *reprezentanți* ai acestora.

c) prin **donație sau legat,** acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public.

Formula era prevăzută şi de fostul art. 7[6], într-o redactare sensibil apropiată, deosebirea constând în faptul că, **nu se mai prevede autoritatea competentă să accepte donația sau legatul**, ci doar că acceptarea urmează să se facă în **condițiile legii**. Se adaugă faptul că, dobândirea **destinației de uz sau interes public se poate realiza prin natura bunului sau voința dobânditorului. Legea** care stabileşte în prezent modul în care se realizează *acceptarea donațiilor sau legatelor* este Codul administrativ, în art. 293. Intrarea unui bun în domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale trebuie **să fie aprobate de organele competente,** în acest fel prevenindu-se şi situația ca *„să nu se instituie sarcini împovărătoare"*[7] pentru stat sau unitatea administrativ-teritorială, atunci când acestea se realizează cu sarcini.

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, p. 288.

[2] Această procedură este prevăzută într-o formă identică şi de vechiul text.

[3] O. Podaru, *Dreptul administrativ al bunurilor, vol. II, op. cit.*, p. 35.

[4] Şi această formulă era prevăzută de fostul art. 7, singura deosebire constând în precizarea în *„condițiile legii"*, pe care acesta nu o prevedea anterior.

[5] D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România, op. cit.*, p. 157.

[6] Acesta prevedea *„prin acte de donație legate acceptate de Guvern, de Consiliul Județean sau de Consiliul Local, după caz dacă bunul, în cauză intră în domeniul public".*

[7] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, p. 289.

În cazul în care bunul urmează să fie dobândit de **stat,** acceptarea se face după cum urmează:

- de către **Guvern** prin **hotărâre,** atunci când donațiile şi legatele au ca obiect **bunuri imobile** sau **bunuri mobile**, a căror valoare de piață este **mai mare de 5.000.000 lei;**

- de către **ministrul sau conducătorul organului sau instituției administrației publice centrale competente,** după obiectul sau scopul donației sau legatului, atunci când acestea au ca obiect **bunuri mobile a căror valoare de piață este mai mică sau egală cu 500.000 lei.**

În cazul bunurilor care urmează să intre în **domeniul public al unității administrativ-teritoriale,** acceptarea se dă de către **consiliul local** sau de cel **județean ori de Consiliul General al Municipiului Bucureşti** sau de către conducătorul organului sau instituției administrației publice locale, după următoarele reguli, instituite prin art. 293 alin. (5):

- prin **hotărâre a consiliului județean,** respectiv a **Consiliului General al Municipiului Bucureşti** ori a **consiliului local al comunei, oraşului sau municipiului,** pentru donațiile şi legatele de **bunuri imobile;**

- prin **hotărâre a consiliului județean,** respectiv a **Consiliului General al Municipiului Bucureşti** ori a **consiliului local al comunei, oraşului sau municipiului,** pentru donațiile şi legatele de **bunuri mobile a căror valoare de piață este mai mare de 500.000 lei;**

- prin **dispoziția conducătorului organului sau instituției administrației publice locale** pentru donațiile şi legatele de bunuri mobile a căror valoare de piață este **mai mică sau egală cu 500.000 lei.**

Prin art. 293 alin. (6) din Codul administrativ se reglementează situația **donațiilor şi legatelor cu sarcini sau pentru care există restanțe de impozite sau taxe,** care pot fi acceptate:

- numai cu **avizul ministerului cu atribuții în domeniul finanțelor publice,** în cazul donațiilor şi legatelor făcute către **stat;**

- numai cu **aprobarea consiliului local** sau, după caz, **a consiliului județean,** cu **majoritatea absolută,** în donațiilor şi legatelor făcute către unitățile administrativ-teritoriale.

d) prin **convenție cu titlu oneros**, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz, ori de interes public.

O asemenea modalitate nu era prevăzută anterior, şi considerăm benefică includerea ei între modalitățile prin care statul sau unitatea administrativ-teritorială să poată dobândi un bun de la un particular, persoană fizică sau juridică în situația în care bunul prezintă vocația de a deveni de uz sau de interes public. Astfel de convenții la nivel local se aprobă cu majoritate prevăzută la art. 139 alin. (2) din Codul administrativ respectiv *votul majorității calificate de 2/3 din numărul consilierilor locali în funcție.* Acest text face referire la *hotărârile privind translativitatea dreptului de proprietate.*

e) prin **transferul unui bun** din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, în domeniul public al acestuia, în condițiile legii.

Formula *în condițiile legii* la care trimite art. 863 lit. e) C. civ. în partea sa finală, trebuie interpretată prin raportare la prevederile art. 298 din Codul administrativ, pe care l-am prezentat anterior.

f) prin **alte moduri stabilite prin lege.** Ca şi vechiul art. 7 din Legea nr. 213/1998, nici actualul text al art. 863 C. civ. nu epuizează sfera modalităților în care poate fi dobândit dreptul de proprietate publică, permițând, prin norma de trimitere ca această sferă să poată fi extinsă la alte modalități prevăzute de lege. Formula *stabilită de lege,* impune **determinarea categoriei de lege la care ea face trimitere.**

Pentru argumentele pe care le-am invocat anterior, apreciem că trebuie să fie vorba despre o **lege organică,** în conformitate cu prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție.

O modalitate pe care Codul civil nu o prevede, dar era cuprinsă în fostul art. 7 din Legea nr. 213/1998 era **calea naturală a dobândirii proprietății publice.**

Nici actualul Cod administrativ nu o mai prevede, însă nu putem împărtăşi eliminarea ei, atâta vreme cât Codul civil face în permanență trimitere la faptul că este vorba despre bunuri care, **prin natura lor sau prin destinația legii, sunt de uz sau de interes public. Era firesc, astfel să fie menținută, printre cazurile de dobândire a proprietății publice şi calea naturală.**

În doctrină[1], mai sunt reținute, la categoria *alte moduri prevăzute de lege,* modalități precum *contractele civile,* între care se exemplifică *contractul de schimb* sau *accesiunea.* Modalitățile de dobândire a proprietăților publice, altele decât cele prevăzute de Codul civil, sunt cuprinse în diferite legi speciale, care reglementează dependințe ale domeniul public în accepțiunea *lato sensu* a termenului, cum ar fi Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, cu numeroasele modificări şi completări ulterioare[2] sau Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil[3]. Spre exemplu, Legea nr. 18/1991 prevede trecerea în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale a terenurilor ai căror foşti proprietari, decedați între timp, nu au moştenitori. Atribuția obținerii certificatului de vacanță succesorală de la notarul public aparține secretarului general din unitatea administrativ-teritorială respectivă, care trebuie să comunice informațiile necesare Camerei notarilor publici care are competență în domeniu[4]. Cât priveşte bunurile mobile de patrimoniu cultural național, acestea pot fi cedate statului de către dobânditorii lor prin moştenire, în anumite condiții prevăzute de lege.

5. Stingerea dreptului de proprietate publică.

Această problemă face obiect de reglementare al **art. 864 C. civ.**

Apreciem consacrarea prin Codul civil a unor dispoziții cu privire la această materie.

Succesiunea reglementării este firească, după ce sunt reglementate modalitățile de dobândire, să fie reglementate şi cele de stingere a dreptului de proprietate publică.

Sunt prevăzute **trei modalități de stingere a dreptului de proprietate publică,** iar acestea trebuie să intervină toate **în condițiile legii,** şi anume:

a) pieirea bunului, ceea ce atrage dispariția bunului în materialitatea sa;

b) trecerea bunului în domeniul privat, sau mai corect, transferul acestuia din domeniul public în domeniul privat, ca să fim consecvenți cu limbajul consacrat la

---

[1] E.L. Cătană, *Drept administrativ, op. cit,* 2017, pp. 248-249.
[2] Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.
[3] Republicată în mai multe rânduri, ultima republicare fiind în M. Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014.
[4] Procedura este prevăzută de art. 28 din Legea nr. 18/1991.

modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate publică[1]. Subscriem observației făcute în doctrină, în sensul că, referitor la această modalitate de stingere, *„legiuitorul nu stabileşte nicio condiție sau criteriu pentru realizarea acestui transfer producător de efecte juridice"*[2]. O asemenea situație nu reprezintă doar o *carență de reglementare,* ci o lipsă cu consecințe periculoase, care permite să se apeleze de multe ori, şi, de regulă, nejustificat, la ea, făcând să dobândească regim de bun privat, bunuri din domeniu public care, ulterior, sunt înstrăinate. Experiența noastră şi de fost senator şi, mai ales, cea de vicepreşedinte al Comisiei de administrație publică a Senatului, ne-a permis să identificăm astfel de situații cu o frecvență care depăşea limitele normale şi să ne convingem că, în realitate, o asemenea trecere, din domeniul public în cel privat era o „cale pregătitoare" pentru o viitoare înstrăinare a bunului, cu toate consecințele care însemnau, în realitate, diminuarea patrimoniului public al statului sau al unității administrativ-teritoriale.

c) atunci **când a încetat uzul sau interesul public căruia, îi era afectat bunul** respectiv. Este firesc ca încetarea acestuia să atragă încetarea calității de bun public şi stingerea dreptului de proprietate publică asupra acestui bun.

6. Apărarea dreptului de proprietate publică.

Prin **art. 865** este reglementată **apărarea dreptului de proprietate publică.**

În acord cu cele exprimate în doctrină, susținem şi noi că, în ciuda percepției inițiale asupra textului, în sensul că el ar conține o *„prevedere banală",* trebuie observat că *„în realitate acesta instituie o regulă domenială care delimitează net proprietatea publică de cea privată: spre deosebire de ultima, apărarea în justiție a proprietății publice conține nu doar un drept, ci şi o obligație"*[3]. Mai mult chiar, din conținutul textului rezultă că el se referă, cu precădere, la **dimensiunea de obligație a apărării dreptului de proprietate publică,** alin. (1) făcând referire la ***„obligația*** *apărării în justiție a proprietății publice (...)* (subl. ns.)".

Textul operează cu **două concepte,** a căror semnificație se impune a fi desluşită pentru înțelegerea lor corectă şi anume:

a) titularul proprietății publice, care este statul sau unitatea administrativ-teritorială. Calității de titular al dreptului de proprietate publică îi corespunde calitatea de **titular al obligației de apărare în justiție a proprietății publice.** Textul prevede, cum arătam anterior, că *„obligația apărării în justiție a proprietății publice revine titularului".*

b) titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice, drepturi care fac obiectul de reglementare al titlului VI, care poartă chiar denumirea de *„drepturi reale corespunzătoare proprietății publice".*

Este vorba despre **trei astfel de drepturi** şi anume **dreptul de administrare, dreptul de concesiune şi dreptul de folosință cu titlu gratuit.**

Alin. (2) al art. 863 prevede că **titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice,** respectiv titularii dreptului de proprietate, administrare, de concesiune sau de folosință cu titlu gratuit sunt obligați:

a) să îl informeze pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică;

---

[1] Este vorba despre art. 863 lit. e) C. civ.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 290.

[3] C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frențiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil, Comentarii, doctrină, jurisprudență, op. cit.,* 2012, p. 1196.

b) să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condiţiile prevăzute de Codul de procedură civilă;

Este vorba despre articolele 74-76 C. pr. civ., care reglementează instituţia *arătării titularului dreptului*[1].

Ultimul alineat al acestui articol prevede că dispoziţiile art. 563 C. civ. se aplică în mod corespunzător. Acest articol reglementează: *„Acţiunea în revendicare (1) Proprietarul unui bun are dreptul de a-l revendica de la posesor sau de la o altă persoană care îl deţine fără drept. El are, de asemenea, dreptul la despăgubiri, dacă este cazul.*

(2) Dreptul la acţiunea în revendicare este imprescriptibil, cu excepţia cazurilor în care prin lege se dispune altfel.

(3) Dreptul de proprietate dobândit cu bună-credinţă, în condiţiile legii, este pe deplin recunoscut.

(4) Hotărârea judecătorească prin care s-a admis acţiunea în revendicare este opozabilă şi poate fi executată şi împotriva terţului dobânditor, în condiţiile Codului de procedură civilă".

Subscriem observaţiei formulate cu privire la sfera de aplicabilitate a art. 563 C. civ. anterior citat, în sensul **inaplicabilităţii alin. (3) al textului referitor la buna-credinţă,** dat fiind faptul că *„buna-credinţă nu poate conduce la dobândirea proprietăţii (private) asupra unui bun din domeniul public, pentru că i se opune expres lit. a) a art. 861 alin. (2) N.C.C."*[2]. Precizăm că textul la care se face referire consacră imprescriptibilitatea, sub aspect achizitiv, a proprietăţii publice.

În strânsă legătură cu apărarea dreptului de proprietate publică, în doctrină se discută şi *protecţia specială a integrităţii şi destinaţiei domeniului public*[3].

O asemenea obligaţie rezultă chiar din modul în care este definit domeniul public, rezultând, cu diferenţe de la un autor la altul, faptul că o trăsătură definitorie a bunurilor care îl alcătuiesc este faptul că ele **trebuie conservate, pentru a fi transmise generaţiilor viitoare.** De un asemenea adevăr ar trebui să fie pătrunşi toţi autorii, indiferent de specializarea lor în dreptul public sau cel privat, şi, mai ales, cei care au responsabilitatea administrării şi valorificării acestor bunuri. De aceea, peste tot în lume sunt prevăzute de către legiuitor *atribuţii, responsabilităţi* şi *răspunderi.*

Măsuri de protecţie a bunurilor domeniale sunt stabilite prin legislaţia civilă, dar şi prin cea administrativă, contravenţională sau penală, după caz şi ele privesc atât bunurile proprietate publică, dar şi bunurile private care aparţin domeniului public.

---

[1] Art. 74 – *„Pârâtul care deţine un bun pentru altul sau care exercită în numele altuia un drept asupra unui lucru va putea arăta pe acela în numele căruia deţine lucrul sau exercită dreptul, dacă a fost chemat în judecată de o persoană care pretinde un drept real asupra lucrului".* Art. 75 – *„Cererea va fi motivată şi se va depune înaintea primei instanţe în termenul prevăzut de lege pentru depunerea întâmpinării. Dacă întâmpinarea nu este obligatorie, cererea se poate face cel mai târziu la primul termen de judecată".* Art. 76 – *„(1) Cererea, împreună cu înscrisurile care o însoţesc şi o copie de pe cererea de chemare în judecată, vor fi comunicate celui arătat ca titular al dreptului. (2) Dispoziţiile art. 63 şi 64 se aplică în mod corespunzător. (3) Dacă acela arătat ca titular al dreptului recunoaşte susţinerile pârâtului şi reclamantul consimte, el va lua locul pârâtului, care va fi scos din proces. (4) Dacă reclamantul nu este de acord cu înlocuirea sau când cel arătat ca titular nu se înfăţişează sau contestă cele susţinute de pârât, terţul dobândeşte calitatea de intervenient principal, dispoziţiile art. 61 şi art. 63-65 aplicându-se în mod corespunzător".*

[2] C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frenţiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină, jurisprudenţă, op. cit.*, 2012, p. 1197.

[3] A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.*, pp. 220-231.

În ceea ce priveşte *legislaţia administrativă,* titlul III al părţii a V-a a Codului administrativ este consacrat *apărării dreptului de proprietate publică şi privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale şi a drepturilor reale corespunzătoare acestora.*

În justiţie, apărarea dreptului de proprietate publică se face prin intermediul **acţiunii în revendicare,** exercitată în condiţiile art. 563 C. civ., anterior menţionat, şi al art. 865. Prin intermediul ei, titularul dreptului de proprietate publică, *„(...) prin reprezentanţii săi, în calitate de reclamant, care nu are stăpânirea materială a bunului, cheamă în judecată pe pârât, care are această stăpânire, solicitând instanţei să-i recunoască dreptul de proprietate publică şi să dispună obligarea la restituirea stăpânirii materiale a bunului"*[1].

Protecţia civilă a domeniului public se realizează, în principal, prin intermediul normelor cuprinse în Codul civil, care a preluat mai multe prevederi din fosta Lege nr. 213/1998, în prezent abrogată prin Codul administrativ, între care şi art. 11, operând anumite modificări în ceea ce priveşte *„tripticul domenialităţii publice"*[2], respectiv *inalienabilitatea, insesizabilitatea* şi *imprescriptibilitatea.*

Protecţia penală în materia domeniului public se realizează prin incriminarea, în Codul penal sau în legi speciale, a unor fapte ca fiind infracţiuni sau prin agravarea unor pedepse, atunci când ele au ca obiect bunuri publice. Astfel, art. 209 din actualul Cod penal reglementează *furtul calificat,* unele dintre ipotezele vizate având legătură cu domeniul public. Astfel, **furtul este calificat** atunci când se săvârşeşte într-una din următoarele împrejurări: asupra unui bun care face parte din **patrimoniul cultural** [alin. (2) lit. a)] sau când vizează **ţiţei, gazolină, condensat, etan lichid, benzină, motorină, alte produse petroliere sau gaze naturale din conducte, depozite, cisterne sau vagoane-cisternă** [alin. (3) lit. a)], componente ale **reţelelor electrice** [alin. (3) lit. c)] cabluri, linii, echipamente şi instalaţii de telecomunicaţii, radiocomunicaţii, precum şi componente de comunicaţii [alin. (3) lit. h)]. Potrivit art. 253 alin. (3) C. pen., atunci când fapta de distrugere priveşte *bunuri care fac parte din* ***patrimoniul cultural,*** *pedeapsa este închisoarea de la unu la 5 ani.* Reguli de protecţie penală sunt consacrate şi prin diferite acte normative care reglementează regimul juridic special aplicabil unor *„dependinţe ale domeniului public",* cum ar fi cele din **patrimoniul cultural naţional mobil**, Legea nr. 182/2000[3] consacrând, în egală măsură, atât contravenţii, cât şi *infracţiuni.* În doctrină se atrage atenţia asupra necesităţii de a se asigura o *veritabilă protecţie patrimoniului cultural naţional mobil arheologic,* pentru a se preveni *braconajul arheologic*[4].

Protecţia contravenţională

Spre deosebire de protecţia penală, care poate fi instituită doar prin lege organică, protecţia contravenţională poate fi stabilită şi prin alte acte normative, inclusiv prin hotărâri ale autorităţilor deliberative ale autonomiei locale. De aceea, sfera ei este mai diversificată şi o întâlnim încă de la intrarea într-o pădure, când suntem avertizaţi să nu distrugem pădurea sau parcul pentru că vom fi amendaţi. În ambele cazuri este vorba despre dependinţe ale domeniului public.

---

[1] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* p. 343 şi notele de subsol nr. 1 şi 2.

[2] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 69.

[3] Republicată în M. Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014.

[4] A. Murgoi, *Protecţia prin mijloace de drept penal a patrimoniului cultural naţional arheologic,* în Dreptul nr. 4/2017, p. 154, *apud* D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 349.

Regimul general al contravenţiilor este reglementat prin O.G. nr. 2/2001 şi el va face obiect de analiză al unui capitol distinct. Contravenţii cu rol proteguitor pentru bunurile domeniale se regăsesc în actele normative care le guvernează regimul juridic. Exemplificăm prin Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural naţional mobil, care, în capitolul XI, reglementează **contravenţii şi infracţiuni.**

Protecţia administrativ-disciplinară se realizează prin actele normative care instituie anumite sancţiuni administrativ-disciplinare pentru persoane fizice sau juridice în cazul încălcării unor reguli care privesc anumite bunuri domeniale, cum ar fi cele din patrimoniul cultural naţional sau alte categorii de astfel de bunuri. Spre exemplu, potrivit Codului aerian aprobat prin O.G. nr. 29/1997[1], utilizarea spaţiului aerian se face numai în baza unor autorizaţii emise de autorităţile competente, respectiv Ministerul Transporturilor şi Autoritatea Aeronautică Civilă Română. În egală măsură, acesta stabileşte că agenţii aeronautici civili sunt supuşi controlului, evaluării şi autorizării, precum şi supravegherii permanente din partea Ministerului Transporturilor. Încălcarea regulilor de utilizare a spaţiului aerian poate fi sancţionată cu suspendarea sau retragerea autorizaţiei, care pot interveni atât ca sancţiuni administrativ-disciplinare, cât şi ca sancţiuni contravenţionale complementare.

Precizăm că în conformitate cu prevederile art. 285 din Codul administrativ **principiul protecţiei şi al conservării**, guvernează, alături de principiul **priorităţii interesului public,** cel **al gestiunii eficiente** şi cel **al transparenţei şi publicităţii,** exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

În conformitate cu prevederile art. 369-370 din Codul administrativ, *litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, judeţelor, comunelor, oraşelor sau al municipiilor,* precum şi cele *privitoare la actele administrative, precum şi la actele asimilate acestora referitoare la dreptul de proprietate a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale* sunt de competenţa *instanţelor de contencios administrativ.*

Potrivit art. 371, *în litigiile privitoare la dreptul de administrare, dreptul de concesiune, dreptul de închiriere şi dreptul de folosinţă gratuită, titularul acestor drepturi va sta în instanţă în nume propriu.*

Capitolul II al Titlului VI referitor la proprietatea publică este consacrat reglementării **drepturilor reale corespunzătoare proprietăţii publice.** În doctrina de drept public, această problemă este tratată sub denumirea generică de *modalităţi de punere în valoare a bunurilor proprietate publică,* formulă, care se regăseşte, de altfel, şi în conţinutul Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ care, în art. 2 alin. (1) lit. c[1]), în forma modificată, asimilează actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect **punerea în valoare a bunurilor proprietate publică**, precum şi **executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice.** Codul administrativ reglementează această materie prin formula *modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică a statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale,* în capitolul III al titlului I al părţii a V-a, în vreme ce în titlul II al aceleiaşi părţi regăsim reglementată *exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.*

Codul civil consacră **trei drepturi reale corespunzătoare proprietăţii publice şi anume dreptul de administrare, dreptul de concesiune şi dreptul de folosinţă cu titlu gratuit.**

---

[1] Republicat în M. Of. nr. 45 din 26 ianuarie 2001.

Temeiul constituțional al acestei prevederi este reprezentat de art. 136 alin. (4), teza a doua şi a treia, care prevede că bunurile proprietate publică, în condițiile legii organice, **pot fi date în administrarea regiilor autonome sau instituțiilor publice, pot fi concesionate sau închiriate şi pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.**

Comparând textul constituțional cu prevederile cuprinse în capitolul II al Titlului VI din Codul civil, constatăm că, **în Codul Civil nu menționează şi contractul de închiriere**, ceea ne determină să ne întrebăm **dacă închirierea mai reprezintă sau nu o modalitate de valorificare a proprietății publice.**

Răspunsul este evident, **afirmativ, închirierea a rămas o procedură juridică, de vreme ce ea este prevăzută în Constituție.**

Pierderea unui asemenea calități ar fi putut interveni numai dacă s-ar fi modificat Constituția şi ea ar fi fost eliminată din conținutul textului său, ceea nu s-a întâmplat.

Că lucrurile stau astfel, rezultă şi din faptul că **dispoziții care reglementează închirierea bunurilor proprietate publică** sunt cuprinse în art. 299 alin. (1) lit. c) şi dezvoltate în secțiunea a IV-a a titlului III, al părții a V-a a Codului administrativ.

În ceea ce priveşte regimul juridic al administrării, concesionării, închirierii şi folosinței cu titlu gratuit consacrat de Codul civil, urmează să îl analizăm în secțiunea referitoare la punerea în valoare a bunurilor proprietate publică.

§7. Reglementarea domeniului public şi privat potrivit Codului administrativ

Referiri privind dispozițiile Codului administrativ în materie am făcut anterior şi urmează să dezvoltăm cu prilejul analizei diferitelor elemente care se circumscriu acestei materii.

Am precizat că partea a V-a a Codului administrativ al României are ca obiect de reglementare *„exercitarea dreptului de proprietate publică şi privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale"*. Ca membru al Comisiei de redactare a proiectului acestui, în sfârşit, Cod administrativ, precizăm că s-au purtat discuții şi au avut loc dispute cu privire la introducerea sau nu a unei părți consacrată proprietății publice şi private a statului şi a unităților administrativ-teritoriale. Ele au avut la bază opoziția făcută de reprezentanții unor ministere, cu precădere ai Ministerului Justiției, cu privire la o asemenea soluție, pe considerentul că proprietatea publică şi privată sunt reglementate prin Codul civil, iar o reglementare a lor şi prin Codul administrativ nu ar face decât să creeze riscul unor paralelisme de reglementare sau al unor soluții contradictorii. Într-un final, s-a acceptat ideea, cu condiția ca dispozițiile care vor fi propuse să nu se suprapună peste cele existente deja în Codul civil. Unul dintre argumentele utilizate de către reprezentanții Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice (care a gestionat activitatea Comisiei de elaborare a proiectului Codului administrativ) a fost inexistența unor reglementări clare în Codul civil privind mai ales domeniul privat al statului şi al unităților administrativ-teritoriale, inclusiv sub aspectul valorificării bunurilor care aparțin acestuia.

În forma adoptată de Parlament, în şedința, istorică, am putea spune, din 9 iulie 2018, partea a V-a este consacrată celor două tipuri de proprietate a statului şi a unităților administrativ-teritoriale, fiind structurată în trei titluri. Primele două titluri reglementează *exercitarea dreptului de **proprietate publică*** şi, respectiv, ***privată*** *a*

statului sau a unităților administrativ-teritoriale, iar ultimul, *apărarea dreptului de proprietate publică şi privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale şi a drepturilor reale corespunzătoare acestora.*

Întreaga filozofie a proiectului Codului administrativ se află, în opinia noastră, concentrată în art. 289 alin. (2), potrivit căruia *„Domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în Anexele nr. 2-4* ***şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public".*** O asemenea dispoziție reflectă, credem noi, concepția extinsă asupra domeniului public, care permite ca orice bun care este de uz sau de interes public să se circumscrie domeniului public.

Interesante şi utile sunt dispozițiile privind *inventarierea* bunurilor din domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale, care se face *anual;* cele privind *regimul legatelor şi donațiilor,* care se bucură de o reglementare mai dezvoltată, spre deosebire de celelalte modalități de dobândire a proprietății publice, pentru a căror sferă şi regim juridic se trimite la prevederile Codului civil, pentru a se evita, cum spuneam, paralelismele de reglementare. Prin comparație cu reglementarea succintă din Codul civil, în prevederile Codului administrativ regăsim dispoziții dezvoltate privind cele patru modalități de valorificare a bunurilor proprietate publică, respectiv *administrarea, concesionarea, închirierea* şi *darea în folosință gratuită,* pe care le vom dezvolta cu prilejul analizei acestor proceduri. În ceea ce priveşte concesionarea, sunt practic *„topite"* în substanța proiectului de Cod prevederile actualei O.U.G. nr. 54/2006[1]. Şi celelalte modalități de valorificare a proprietății publice se bucură de reglementare amplă, care acoperă, practic, lacunele legislative existente până în prezent.

Titlul al doilea este consacrat *exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale.* El cuprinde aproximativ aceleaşi categorii de reglementări, respectiv cele privind *inventarierea, naşterea şi încetarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale* sau *valorificarea acestor bunuri (exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale).*

Ultimul titlu, al treilea, cuprinde doar trei articole, în care se regăsesc prevederi referitoare la *soluționarea litigiilor cu privire la delimitarea domeniului public* şi a celor privind *actele administrative şi asimilate,* care sunt *de competența instanțelor de contencios administrativ,* precum şi cele privind administrarea, concesionarea, închirierea sau folosința gratuită, pentru care se prevede regula că *titularul acestor drepturi va sta în instanță în nume propriu.*

Printre noutățile, am putea spune, cu caracter revoluționar, pe care le aduce Codul administrativ în această materie, putem sintetiza următoarele:

- se consacră reglementări exprese pentru domeniul privat al statului şi al unităților administrativ-teritoriale. Codul civil nu conținea astfel de dispoziții, lăsând să se înțeleagă că, fiind vorba despre proprietatea privată, chiar dacă este a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, i se aplică acelaşi regim juridic ca al oricărei proprietăți private, neavând importanță titularul. În realitate, lucrurile nu stau astfel. Dispozițiile titlului al II-lea a părții a V-a a Codului administrativ susțin ideea că **proprietatea privată a statului şi a unităților administrativ-teritoriale se diferențiază de proprietatea privată, în general,** este o **proprietate privată atipică,** prin care se apropie

[1] Publicată în M. Of. nr. 569 din 30 iunie 2006.

de proprietatea publică a acestora, fără a se suprapune, ca regim juridic. Ne bucură această viziune a Codului administrativ, pe care o împărtăşim întru totul, în egală măsură în care, prin similitudine, s-au consacrat în Codul administrativ reguli speciale privind statutul personalului contractual din cadrul autorităților şi instituțiilor publice[1]. Acest personal este, la origine, tot *personal contractual,* însă el are anumite particularități care îl detaşează de restul personalului contractual. Este o soluție care vine să contracareze tendința „invazivă" a unor specialişti în dreptul privat, pe care am menționat-o deja, şi căreia, în ceea ce ne priveşte, ne opunem cu toată forța argumentelor noastre;

- se dezvoltă regimul juridic al dării în administrare, închirierii, concesionării şi dării în folosință gratuită, ca modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică, dar şi a celui de proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale. După cum menționam deja, cele care privesc proprietatea publică erau şi anterior reglementate de Codul civil, de o manieră care, ca şi concepție, prezenta anumite aspecte criticabile, iar ca fond al reglementării, era neîndestulătoare. În schimb, dispozițiile privind exercitarea proprietății private a statului şi a unităților administrativ-teritoriale lipseau *cu desăvârşire,* în contextul în care orice alte dispoziții referitoare la aceasta erau absente;

- se prevăd dimensiuni ale celor două tipuri de proprietate care, anterior, fie nu erau reglementate suficient, fie deloc. De exemplu, reguli privind *inventarierea bunurilor din domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale* erau prevăzute, lapidar, însă cele privind *inventarierea proprietății private* a acestora lipseau în totalitate;

- sunt prevăzute în anexe distincte, respectiv anexele 2-4 ale Codului administrativ, bunurile care aparțin domeniului public al statului, celui al județelor şi, în final, al comunei, oraşului sau municipiului, ceea ce permite o evidență mai clară a sferei acestor bunuri, decât cea consacrată prin vechea reglementare.

În concluzie, Codul administrativ vine cu dispoziții care acoperă goluri considerabile, care consolidează *osatura* normativă a dreptului administrativ, în general şi a proprietății statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în particular, având rolul să contribuie, în ultimă instanță, la autonomia dreptului administrativ, în ansamblul său.

Secțiunea a IV-a
Definiția şi trăsăturile domeniului public

§8. Definiția domeniului public

Cum rezultă din cele ce preced, noțiunea de *„domeniu public"*, potrivit legislației în vigoare, cunoaşte *o accepțiune restrânsă,* prin care este asimilată celei de proprietate publică, şi *o accepțiune extinsă,* prin care depăşeşte granițele acesteia, incluzând şi unele bunuri care, chiar dacă nu aparțin sferei proprietății publice, au anumite trăsături care o circumscriu acesteia, prin semnificația publică a uzului sau interesului pe care îl prezintă.

Suntem şi vom rămâne adepții accepțiunii extinse a domeniului public. Considerăm că nimic nu justifică renunțarea la ea. Mai mult chiar, cele petrecute în ultimele

[1] Este vorba despre capitolul III al părții a VI-a a Codului administrativ.

aproape trei decenii care au trecut de la Revoluția din Decembrie, apreciem că nu numai că nu susținem renunțarea la ea, ci dimpotrivă, ne permit să afirmăm că **această perioadă încurajează consolidarea acestei viziuni şi a legislației care să o susțină,** altfel riscăm o dezintegrare nu doar la nivel spiritual, valoric, moral, ci şi la cel material. Este suficient să menționăm destinul *„tragic"* din multe puncte de vedere, pe care l-au avut fondul forestier şi cel funciar, bunurile din patrimoniul cultural național, clădirile monument istoric, şi ne oprim aici cu enumerarea. În ceea ce priveşte patrimoniul cultural național, dezvăluim pentru prima dată intenția noastră de a-i acorda o atenție deosebită în activitatea academică viitoare, militând, alături de unii colaboratori, pentru conturarea studierii, de sine stătătoare, a unui *drept al patrimoniului cultural național, european şi universal,* derivat din dreptul administrativ național, european şi global, în care să fie aprofundată identitatea sa juridică. Menționăm că anul 2018 a fost declarat *Anul european al patrimoniului cultural,* prin Directiva U.E. nr. 2017/864 a Parlamentului European şi a Consiliului din 17 mai 2017[1]. La acest nivel s-a înțeles că *„modul de viață al oamenilor, calitatea vieții, bunăstarea şi identitatea comună a unei societăți, deopotrivă sunt influențate de spațiul cultural şi de spațiul fizic, natural sau construit"*[2]. Ne exprimăm în sensul consolidării acestei abordări, convinşi că ea va aduce cu sine un plus de coerență şi de trăinicie în modul în care ne valorizăm avuția națională, spirituală şi materială.

Pe acest *„eşafodaj"* de realități naționale şi supranaționale ne aşezăm opțiunea noastră, de a continua concepția fundamentată de profesorul nostru, care are, în egală măsură, o componentă şi legitimitate academică, dar şi una care ține de interesul public, național, inclusiv din perspectiva statutului României de stat membru cu drepturi depline al Uniunii Europene.

Cum am precizat în partea introductivă a tratării acestei instituții, respectul față de adevăr şi față de activitatea desfăşurată de înaintaşii noştri în plan academic ne obligă să recunoaştem că chiar în momentele puțin prielnice ale regimului de tip totalitar, autorii de drept administrativ nu au încetat nu doar să creadă, ci şi să fundamenteze, prin lucrările lor, instituții considerate perimate sau neconforme realităților politico-juridice ale vremii, între acestea regăsindu-se şi *domeniul public.* Astfel se face că prima definiție a domeniului public în doctrina postbelică o regăsim la profesoara Valentina Gilescu[3], care, după cum mărturiseşte, a fost avută ca model de regretatul nostru profesor în lucrarea publicată de acesta în 1989[4].

Cea mai elaborată definiție a domeniului public extins ca semnificație o regăsim, în mod firesc, la fondatorul ei, care înțelege prin domeniul public *„acele bunuri publice sau private care prin natura ori dispoziția expresă a legii trebuie păstrate şi transmise generațiilor viitoare, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public, şi supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este determinant, fiind în proprietatea sau,*

---

[1] Publicată în J.O.U.E. nr. 131 din 20 mai 2017, pp. 1-9.

[2] C. Soare, *Codificarea urbanismului în România. Contextul european. Reflecții privind necesitatea unor abordări interdisciplinare,* în RDP nr. 1/2018, p. 92.

[3] V. Gilescu, *Note de curs, anul universitar 1986-1987,* în concepția căreia domeniul public cuprinde *„Acele bunuri care, fie prin natura, fie printr-o destinație expresă a legii, pot folosi tuturor în mod direct sau prin intermediul unui organ al administrației de stat, care realizează un serviciu public şi care, în acest scop, administrează aceste bunuri".*

[4] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 173 şi nota de subsol nr. 1.

după caz, în paza persoanelor juridice de drept public"[1]. Încă din debutul acestei definiții, care face referire la *bunuri publice sau private* se desprinde concepția extinsă asupra noțiunii, faptul că ea înglobează, pe lângă totalitatea bunurilor publice, şi unele bunuri private. Restul elementelor din definiție relevă aspectele identitare ale regimului juridic al domeniului public, înțeles într-o asemenea accepțiune: faptul că **natura bunului sau prevederea legii determină conservarea lor; scopul conservării** este **transmiterea către generațiile viitoare; satisfacerea**, prin intermediul lor, în mod direct sau indirect, **a unui interes public; regimul de putere publică** aplicabil, care poate fi unul exclusiv şi unul mixt, precum şi faptul că **presupun întotdeauna o persoană de drept public, în calitate de proprietar** (pentru bunurile proprietate publică, fiind vorba despre stat sau o unitate administrativ-teritorială) sau în calitate de **titular al unui drept de pază juridică şi de protecție asupra lor.**

Având ca model şi raliindu-ne în mare parte la definiția formulată de prof. univ. dr. Antonie Iorgovan, vom defini **domeniul public** ca fiind format din *ansamblul bunurilor mobile şi imobile, publice şi private, care prin natura lor sau voința legiuitorului sunt supuse unor norme speciale de protecție, deduse din faptul că au o utilitate publică, satisfăcând în mod direct sau indirect un interes public şi care sunt supuse unui regim juridic de putere, asupra lor exercitându-se, de către o persoană morală de drept public, un drept de proprietate publică sau un drept de pază şi protecție administrativă.*

§9. Trăsăturile domeniului public

Pentru ca un bun să poată fi calificat că aparține domeniului public, el trebuie să întrunească mai multe trăsături, care se desprind din definiție, după cum urmează:

1) **bunurile domeniale pot fi,** după **tipul de proprietate, bunuri publice** şi **private,** iar după **natura lor, bunuri mobile şi imobile.**

Prin această trăsătură am identificat **sfera domeniului public,** în sensul ei larg, care permite includerea şi a acelor bunuri private care au o semnificație deosebită pentru identitatea materială şi spirituală a unei națiuni şi, prin extrapolare, la nivel regional şi global;

2) pentru ca un bun să aparțină domeniului public, este necesar ca, **prin natura sa** ori prin **voința legiuitorului, să prezinte acele particularități care să justifice protecția specială de care se bucură.**

Prin această trăsătură se evocă faptul că, deşi toate bunurile aflate la un moment dat în societate se bucură de un regim de protecție generală, unele dintre ele se particularizează prin modul în care sunt integrate în circuitul civil, după cum satisfac necesități sociale diferite, ele beneficiind, astfel, de o protecție specială. În cadrul politicii fiecărui stat, guvernanții pot lua, pentru protecția unora din aceste bunuri, cum ar fi mediul înconjurător[2], măsuri concrete de protecție. *Exempli gratia,* se pot stabili standarde de poluare, măsuri de control în legătură cu anumite tipuri de instalații care

[1] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 173.

[2] Protecția mediului înconjurător este reglementată prin O.U.G. nr. 195/2005, publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 265/2006, publicată în M. Of. nr. 586 din 6 iulie 2006.

produc poluare fonică sau de altă natură etc.[1]. Această trăsătură scoate astfel în evidență faptul că nu toate bunurile din societate, ci doar unele dintre ele trebuie conservate pentru a fi transmise generațiilor viitoare[2].

Semnificația deosebită a unor bunuri proprietate publică i-a determinat pe unii autori să formuleze **propuneri de introducere în Codul penal a unor norme de protecție a unor categorii de bunuri domeniale.** Între acestea se află şi mediul înconjurător[3];

3) apartenența la domeniul public este determinată de ***utilitatea publică a bunurilor;*** ele au **rolul de a satisface interesul public, în mod direct** sau **indirect, prin intermediul unui serviciu public.**

Această trăsătură nu trebuie înțeleasă în sensul că toată lumea le foloseşte.

Identificăm o folosință ***directă*** a bunului (exemplu – mersul pe stradă) şi una ***indirectă,*** când bunul este valorificat prin intermediul unui serviciu public, exemplu amenajarea unui parc de distracții sau transportul în comun[4].

În egală măsură, trebuie observat faptul că trăsătura utilității publice se manifestă diferit la bunurile proprietate publică față de bunurile domeniale proprietate privată. După cum remarcă un autor, destinația utilității publice se regăseşte întotdeauna la prima categorie, dar nu şi la a doua. Se dă ca exemplu un tablou dintr-o colecție particulară, care chiar dacă a fost clasat de către Ministerul Culturii la cea mai importantă categorie, aceea de „tezaur", nu este obligatoriu să fie pus la dispoziția publicului[5];

4) bunurile care aparțin domeniului public **sunt guvernate de un regim de putere publică,** putând fi vorba despre:

a) un regim de putere publică exclusiv, pentru bunurile proprietate publică aparținând domeniului public;

b) preeminența unui regim de putere asupra unuia de drept comun, deci despre un **regim mixt,** combinație între regimul de drept comun şi cel de drept administrativ.

Regimul de putere publică aplicabil unui bun domenial poate îmbrăca două forme:

– **un regim de exercitare a dreptului de proprietate publică,** subiectul fiind, în acest caz, statul, pentru bunurile de interes național şi unitatea administrativ-teritorială, pentru bunurile de interes local;

– **un regim de limitare a exercițiului dreptului de proprietate privată** pentru bunurile private care aparțin domeniului public, în considerarea salvgardării unor interese naționale[6];

---

[1] V. Duculescu, *Impactul globalizării şi privatizării asupra procesului de constituționalizare a dreptului,* în RDP nr. 1/2008, p. 6.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 80.

[3] D.Ş. Paraschiv, *Necesitatea introducerii în noul Cod penal a unor incriminări cu caracter general privind protecția mediului,* în Dreptul nr. 1/2015, pp. 16-24.

[4] În acelaşi sens, D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 297.

[5] A.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franța. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituți. Protecția juridică specială a integrității şi afectațiunii domeniale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 253.

[6] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 177.

5) **un bun domenial implică întotdeauna o persoană morală de drept public,** care poate exercita următoarele drepturi:

a) poate fi *titulara unui drept de proprietate publică*, fiind vorba despre stat sau unitatea administrativ-teritorială;

b) poate fi *titulara unui drept de pază şi protecţie*. Titularii ambelor categorii de drepturi, dar şi cei care le pun în valoare, au obligaţia de a proteja, prin mijloace specifice, bunurile domeniale. În doctrină se teoretizează o *„obligaţie de întreţinere şi de conservare a domeniului public"*, de inspiraţie franceză, care are ca finalitate *„menţinerea integrităţii şi destinaţiei de uz sau interes public"*[1].

Dacă la categoria anterioară sfera persoanelor morale de drept public este limitată de constituantul însuşi la **stat sau unitatea administrativ-teritorială**, în această a doua situaţie sfera este mult mai largă, ea putând viza orice persoană publică care acţionează în numele statului sau al unităţii administrativ-teritoriale[2]. Un exemplu „cu titlu de şcoală", am putea spune, este Ministerul Culturii, pentru bunurile din patrimoniul cultural naţional şi pentru imobilele cu regim juridic de monument istoric.

§10. Accepţiunea noţiunilor de domeniu public şi proprietate publică potrivit Codului administrativ. Relaţii şi corelaţii

Primele dispoziţii privind *domeniul public,* ca şi *domeniul privat,* le regăsim în art. 5 care este consacrat unor *definiţii generale,* între care, la lit. cc) se regăseşte *domeniul public,* care *este alcătuit exclusiv din bunurile proprietate publică.* Regăsim exprimată aceeaşi viziune pe care personal n-o împărtăşim, a identificării *sferei* celor două noţiuni. Prin eliminare, *domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale* este alcătuit *exclusiv din bunuri care fac obiectul proprietăţii private a statului, respectiv a unităţilor administrativ-teritoriale.*

Deşi prin definiţia de la art. 5 lit. cc) se identifică domeniul public şi proprietatea publică, prin modul în care este stabilită relaţia dintre ele în art. 286, rezultă că ele nu sunt totuşi identice. Avem în vedere art. 286 alin. (2) care prevede că *domeniul* public *al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, din cele stabilite în anexele 2-4* ***şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public*** (subl. ns. – V.V.). Din interpretarea acestui text, respectiv norma de trimitere la *orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public,* rezultă concluzia că legiuitorul Codului administrativ, ca şi cel al Codului civil, deşi, formal, s-ar părea că identifică noţiunile de *domeniu public* şi *proprietate publică,* în realitate le departajează, permiţând concluzia că **în domeniul public al statului intră toate bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public.**

O concepţie similară regăsim în ceea ce priveşte **domeniul public al unităţilor administrativ-teritoriale.** Astfel, în ceea ce priveşte **domeniul public al judeţului,**

---

[1] A.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franţa. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituţi. Protecţia juridică specială a integrităţii şi afectaţiunii domeniale, op. cit.*, p. 252.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 61.

acesta este alcătuit, potrivit art. 286 alin. (4) din Codul administrativ, din *bunurile prevăzute în anexa nr. 3,* ***precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public judeţean,*** *dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional.*

Referitor la **domeniul public al comunei, al oraşului sau al municipiului,** el include *bunurile prevăzute în anexa nr. 4,* ***precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public local,*** *declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind de uz sau de interes public naţional ori judeţean.*

Constatăm că în toate textele precitate se face referire la *alte bunuri de uz sau interes public,* ceea ce, în opinia noastră, susţine concluzia şi concepţia unei lipse de identitate între domeniul public şi proprietatea publică şi, implicit, viziunea asupra domeniului public în accepţiunea *lato sensu* a termenului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI

PUNEREA ÎN VALOARE A DOMENIULUI PUBLIC

Secţiunea I

Aspecte generale

§1. Proceduri de valorificare a bunurilor domeniului public prevăzute de legea fundamentală

Modul în care este valorificat domeniul public este prevăzut în Constituția României, articolul consacrat proprietății publice. Dezvoltarea normelor constituționale în materie este realizată prin legislația primară, reprezentată, în prezent de Codul civil şi în Codul administrativ, acesta din urmă abrogând, pe lângă Legea nr. 213/1998 privind dreptul de proprietate publică, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale şi O.U.G. nr. 54/2006 regimul contractelor de concesiune proprietate publică[1], care conțineau anterior reglementări în această materie.

În ceea ce priveşte Constituția, art. 136 alin. (4) consacră, pe de o parte, **caracterul inalienabil al proprietății publice,** iar, pe de altă parte, **modalitățile juridice prin care aceasta poate fi valorificată.**

Este vorba de *patru astfel de modalități: dare în administrare, concesiune, închiriere publică, dare în folosință gratuită.*

În ceea ce priveşte Codul civil, acesta consacră capitolul II al titlului VI al cărții a III-a, reglementării *drepturilor reale corespunzătoare proprietății publice,* şi enumeră, în art. 866 *dreptul de administrare, dreptul de concesiune*[2] şi *dreptul de folosință cu titlu gratuit.*

În prezent avem un nou cadru normativ în materia contractelor de achiziții publice, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi servicii, precum şi în ceea ce priveşte soluționarea litigiilor derivate din aceste contracte[3]. Acest nou cadru normativ a fost elaborat în baza a trei noi Directive europene, şi anume **Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[4]; Directiva 2014/24/UE a Parlamentului**

---

[1] Precizăm că prin art. 604 alin. (1) lit. o) din Codul administrativ s-a abrogat O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul juridic al contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, publicată în M. Of. nr. 569 din 30 iunie 2006.

[2] Regimul juridic al contractului de concesiune a fost reglementat, până la 30 iunie 2006, prin Legea nr. 219/1998 privind regimul juridic al concesiunilor, dată de la care a intrat în vigoare noua reglementare, O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări şi a contractelor de concesiune de servicii, în prezent abrogată. Ulterior a fost adoptată O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică.

[3] Pentru detalii, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 62-64.

[4] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014.

European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achiziţiile publice şi de abrogare a Directivei 2014/18/CE[1]; Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 28 februarie 2014 privind achiziţiile efectuate de entităţile care îşi desfăşoară activitatea în domeniul apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale şi de abrogare a Directivei 2014/17/CE[2].

În vederea transpunerii în dreptul intern a acestor directive, a fost adoptată, prin H.G. nr. 901/2015[3], Strategia naţională în domeniul achiziţiilor publice, care vizează perioada 2015-2020. Ulterior Strategiei, au fost adoptate actele normative care în prezent reglementează noul cadru juridic aplicabil în materie: **Legea nr. 98/2016** privind achiziţiile publice[4], care, printre altele, a abrogat O.U.G. nr. 34/2006, Legea nr. 98/2016 a fost pusă în aplicare prin H.G. nr. 395/2016[5]; **Legea nr. 99/2016** privind achiziţiile sectoriale[6], pusă în aplicare prin H.G. nr. 394 /2016[7]; **Legea nr. 100/2016** privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii[8], prin care a fost abrogată Legea nr. 178/2010 privind parteneriatul public-privat[9] şi **Legea nr. 101/2016[10]** privind remediile şi căile de atac în materia contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor. De asemenea, a fost adoptată şi noua **Lege privind parteneriatul public-privat nr. 233/2016[11].**

Codul administrativ în art. 299 propune patru **modalităţi de exercitare a dreptului de proprietate publică: darea în administrare, concesionarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită.**

Autorităţile care decid iniţierea modalităţilor de exercitare a dreptului de proprietate publică sunt cele prevăzute la art. 287 din Codul administrativ, fiind vorba despre:

- **Guvern,** prin **ministerele de resort** sau prin **organele de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort,** după caz, pentru bunurile aparţinând **domeniului public al statului;**

- **autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale,** pentru bunurile aparţinând **domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale.**

În cazul în care închirierea bunurilor proprietate publică se face de către titularul dreptului de administrare, atunci şi iniţierea procedurii se va face de către titularul acestui drept, care poate fi una dintre entităţile prevăzute la art. 300 din Codul administrativ, pe care le vom prezenta în cadrul analizei dării în administrare.

---

[1] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014.
[2] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014.
[3] Publicată în M. Of. nr. 881 din 25 noiembrie 2015.
[4] Publicată în M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.
[5] H.G. 395/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziţie publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016, publicată în M. Of. nr. 423 din 6 iunie 2016.
[6] Publicată în M. Of. nr. 391 din 23 mai 2016.
[7] H.G. 394/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016, publicată în M. Of. nr. 422 din 6 iunie 2016.
[8] Publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.
[9] Publicată în M. Of. nr. 676 din 5 octombrie 2010.
[10] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.
[11] Publicată în M. Of. nr. 954 din 25 noiembrie 2016.

Secţiunea a II-a
Concesiunea bunurilor proprietate publică

§2. Regimul juridic actual

Concesiunea este şi va reprezenta mereu *„una dintre cele mai importante forme de colaborare dintre autoritățile publice şi operatorii economici privați, ca modalitate contractuală de punere în valoare a domeniului public, realizare a lucrărilor publice sau prestare a serviciilor publice necesare într-o societate civilizată"*[1].

Etimologic, termenul *concesiune* vine din latinescul *concedere* care înseamnă *a ceda, a renunța.* Raportându-ne la această etimologie, prin intermediul concesiunii *„se încredințează unui cocontractant realizarea unei anumite sarcini (lucrări sau servicii), care trebuie să o exercite cu o largă autonomie, însă rămânând sub controlul persoanei publice"*[2].

Concesiunea este mijlocul tradițional de valorificare a proprietății publice care, după cum susține cu temei un autor interbelic, a jucat un rol deosebit în crearea şi dezvoltarea statului modern şi a organizării sale, pentru că s-au valorificat bogățiile naturale, s-au utilizat bunuri neproductive din domeniul public şi s-a înlesnit astfel dezvoltarea civilizației[3]. În doctrina franceză, *contractul de concesiune*, alături de cel de *delegare de servicii publice,* este calificat a reprezenta un *contract administrativ prin determinarea legii*[4]. Aceeaşi calificare îi poate fi atribuită şi în doctrina românească, dat fiind faptul că el este calificat de lege, şi ne referim în special la Legea nr. 554/2004, ca fiind un contract administrativ. Fără a-l menționa expres, Legea nr. 554/2004 îl cuprinde, cu caracter generic, în sintagma *„contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică"* între care se află şi cel de concesiune.

Secțiunea a III-a a capitolului III, al titlului I, din partea a V-a a Codului administrativ reprezintă, în prezent, cadrul general pentru contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică, ea preluând, în mare parte, reglementarea din vechea O.U.G. nr. 54/2006, pe care Codul administrativ a abrogat-o. De altfel, în statele membre ale Uniunii Europene s-au adoptat în ultimii ani reglementări care transpun în dreptul național acte europene în materie[5].

Încercând o definiție care să respecte istoricul acestei instituții, constatăm că activitatea de concesionare ne apare în istorie, ca *un mijloc juridic de punere în valoare a unui bun public,* fiind guvernată de mai multe trăsături:

– se încheia între **două părți**, denumite *concedent* (proprietarul) şi *concesionar*, cel care primea bunul în folosință;

– se încheia pe **o perioadă determinată de timp**, avea deci un *caracter temporar;*

---

[1] A.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 25.

[2] X. Braud, *Cours de droit administratif général, op. cit.,* 1re éd., p. 166.

[3] I.St. Mândreanu, *Concesiunea asupra domeniului public. Natura lor juridică,* Tipografia Remus Cioflec, Bucureşti, 1943, p. 63.

[4] X. Braud, *Cours de droit administratif général, op. cit.,* 1re éd., p. 148.

[5] În Franța materia concesiunilor este reglementată prin Ordonanța 2016-65 din 29 ianuarie 2016 referitoare la contractele de concesiune, publicată în J.O. din 30 ianuarie 2016, ca şi Decretul 2016-86 din 1 februarie 2016, prin care a fost transpusă în dreptul francez Directiva nr 2014/23/UE din 26 februarie 2014. Pentru dezvoltări, a se vedea J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26ème, p. 414.

– **nu atrăgea după sine înstrăinarea bunului,** proprietarul îşi păstra dreptul de a dispune de acesta *(jus abutendi),* iar cel care folosea dispunea de *jus utendi* şi *jus fruendi*;

– caracterul **oneros,** ea presupunea întotdeauna anumite avantaje pentru proprietar, care puteau îmbrăca o formă valorică sau alte avantaje materiale (în natură);

– concedentul îşi rezerva întotdeauna *dreptul de a răscumpăra concesiunea,* în împrejurări determinate, de aici *caracterul răscumpărabil* care, de asemenea, este tradiţional pentru concesiune.

Aceste trăsături sunt definitorii şi în prezent pentru instituţia concesiunii.

Concesiunea a reprezentat întotdeauna o modalitate de exploatare privată a unui bun public, care în perioada interbelică a primit calificări diferite, de *contract* (special, de drept privat, act de gestiune) sau *act juridic, unilateral sau bilateral de drept public.* Însă *„indiferent de modul în care a fost calificată din punct de vedere juridic, a fost prezentată ca având un caracter revocabil, fiind caracterizată prin precaritate, ca, de altfel, toate permisiunile de ocupare privativă a domeniului public"*[1].

Precaritatea contractului de concesiune este recunoscută şi de doctrina actuală, şi ea rezultă din **natura sa administrativă,** din care derivă dreptul concedentului, *„pentru motive legate de interesul public, să denunţe unilateral contractul – cu răscumpărare – şi, în consecinţă, să reia bunul în posesie"*[2].

Obiectul contractului de concesiune

Prima precizare care se impune a fi făcută vizează regimul juridic al bunurilor care pot fi concesionate. Raportându-ne la sistemul constituţional şi legal actual, reprezentat de Codul civil, dar, mai ales, de Codul administrativ, vom constata că **un contract de concesiune poate avea ca obiect bunuri din domeniul public al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale,** dar şi bunuri din **domeniul privat al acestora.**

Atunci când **obiectul contractului de concesiune îl reprezintă bunuri din domeniul public al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale,** el va fi guvernat în exclusivitate de **un regim de putere publică,** deci va fi un contract administrativ, un **contract de concesiune publică**[3].

Uneori legiuitorul instituie dispoziţii care reglementează concesionarea unor categorii de bunuri publice, cum ar fi păşunile, de o manieră care generează ample reacţii critice din partea doctrinei[4].

Actul normativ care reglementează concesionarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale este în prezent tot Codul administrativ, în titlul II al părţii a V-a, ale cărui dispoziţii le vom analiza într-o secţiune distinctă. Acestea reglementează *„exercitarea dreptului de proprietate publică şi privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale"*, al cărei titlu II este consacrat *„exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţii administrativ-teritoriale".*

---

[1] A.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, *op. cit.,* 2015, p. 31 şi opiniile citate la notele de subsol 4 şi 5.

[2] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 57.

[3] Pentru analiza detaliată a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, a se vedea A.S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune, op. cit.,* 2015, pp. 211-248, precum şi A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul Public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 260-270.

[4] E.L. Catană, *Observaţii critice privind modul de stabilire a preţului concesiunii/închirierii bunurilor din domeniul public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale prin noul cadru normativ în materia organizării, administrării şi exploatării pajiştilor permanente,* în RDP nr. 3/2014, pp. 78-79.

Prin art. 367 din proiectul Codului administrativ sunt prevăzute *modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*, fiind vorba despre *darea în administrare, concesionarea, închirierea, darea în folosință gratuită*, precum şi *alte modalități prevăzute de lege.*

Obiectul dreptului de concesiune, conform art. 304 din Codul administrativ, îl reprezintă *bunurile care sunt prevăzute prin lege sau care prin natura lor pot fi exploatate în vederea culegerii de fructe naturale, civile sau industriale şi producte.* Deşi textul nu precizează, este evident că prima condiție ca să ne aflăm în prezența unei concesiuni de bunuri publice, este să fie vorba despre bunuri care aparțin proprietății publice.

§3. Regimul constituțional şi legal actual al contractului de concesiune publică

Regimul juridic actual al acestui contract este reglementat în prezent de Codul administrativ în art. 304-332, pe care le vom dezvolta în cele ce urmează, precum şi de cele ale articolelor 871-875 C. civ.

§4. Definiția şi trăsăturile contractului de concesiune

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este definit prin art. 305 alin. (2) din Codul administrativ ca fiind *acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane denumită concesionar, care acționează pe riscul şi răspunderea sa, dreptul şi obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.*

Aceste dispoziții trebuie raportate la prevederile art. 871 alin. (1) C. civ., care are următorul conținut: *„concesionarul are dreptul şi, în acelaşi timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe şi pentru o durată determinată, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege şi a contractului de concesiune".*

Din cele două texte de lege rezultă următoarele **trăsături ale contractului de concesiune:**

a) reprezintă un **contract,** care, având ca obiect bunuri proprietate publică, este un contract administrativ. La o asemenea concluzie duc şi dispozițiile art. 331 din Codul administrativ, potrivit cărora soluționarea litigiilor generate de toate fazele unui contract de concesiune se realizează potrivit legislației privind contenciosul administrativ. Textul enumeră *încheierea, **executarea,** modificarea şi încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică,* precum şi cele privind *acordarea de despăgubiri.* Am subliniat *executarea* contractului de concesiune, dat fiind faptul că, aşa cum am prezentat în partea consacrată contenciosului administrativ, în urma ultimelor modificări aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea adoptată de Senat, ca şi Cameră decizională, în 3 iulie 2018, litigiile privind executarea oricărui contract administrativ, inclusiv a celui de concesiune de bunuri proprietate publică, se soluționează de instanțele de drept comun;

b) caracterul **temporar** al contractului, el încheindu-se pe o perioadă determinată de părți, care nu poate fi mai mare decât limita maximă stabilită de lege, respectiv cea de 49 de ani, conform art. 308 alin (3) din Codul administrativ. Înțelegem că părțile au

deplină larghețe în a stabili durata contractului, că legea nu instituie limită minimă, ci doar limita maximă şi că aceasta din urmă nu poate depăşi 49 de ani. Se admite însă, prin art. 308 alin. (4) ca să se deroge de la această regulă prin legi speciale şi să se poată stabili concesionări cu o durată mai mare de 49 de ani. Este aceasta un element de noutate şi precizăm că, **fiind vorba despre o derogare de la o lege organică, trebuie să se realizeze tot printr-o lege organică**;

c) **obiectul** contractului poate fi reprezentat de **un bun proprietate publică,** a cărui **exploatare** constituie, în egală măsură, **un drept şi o obligație pentru concesionar.**

Înțelegem că specific acestui contract este o *prerogativă de exploatare,* care aduce beneficii atât pentru concedent, cât şi pentru concesionar[1]. Aceste *beneficii,* în cazul autorității publice, constau în satisfacerea unui interes public, în principal, căreia îi pot fi asociate şi alte avantaje. De exemplu, în cazul concesionării unui teren pentru amenajarea unei piețe agroalimentare, principalul obiectiv este crearea cadrului necesar ca într-o localitate rurală, oamenii să-şi poată vinde produsele, iar ceilalți locuitori să cumpere ce au nevoie. Pe lângă aceasta, ulterior unitatea administrativ-teritorială poate avea şi alte avantaje, derivate din posibilitatea încasării unor sume de bani din chirii sau impozite. Însă pe primul plan în „ierarhie" se află satisfacerea interesului public, amenajarea pieței. În ceea ce-l priveşte pe concesionar, el are interesul să câştige, în primul rând, să obțină profit, care se află pe primul loc între prioritățile sale, spre deosebire de concedent, unde eventualul *„profit",* în sensul de beneficii financiare, ocupă locul secund.

Dispozițiile secțiunii a 3-a a capitolului III, partea a V-a din Codul administrativ se referă la **bunurile proprietate publică**[2]**.** Cele din **proprietatea privată** a statului sau a unității administrativ-teritoriale vor fi puse în valoare prin contracte de concesiune cărora art. 367 alin. (3) prevede că li se aplică aceleaşi reguli ca şi contractelor de concesiune de bunuri publice, prevăzute la art. 304-332 din Codul administrativ. Între acestea, se regăseşte şi regula de la art. 331 din Cod, pe care am precizat-o anterior, care prevede că *litigiile derivate din contractele de concesiune de bunuri proprietate publică se soluționează conform legislației de contencios administrativ.* Să înțelegem că şi contractele care au ca obiect concesiunea de bunuri private se soluționează în acelaşi fel? În opinia noastră, răspunsul ar trebui să fie negativ, dar aceasta este, oricum, o problemă care trebuie clarificată în viitor.

În ceea ce priveşte **exploatarea bunului,** ca element al contractului de concesiune, art. 326 alin. (1) din Codul administrativ prevede că *în temeiul contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, concesionarul dobândeşte dreptul de a* ***exploata, pe riscul şi pe răspunderea sa, bunurile proprietate publică ce fac obiectul contractului.***

Acelaşi text vorbeşte, la alin. (2), despre *dreptul de a culege fructele, respectiv productele bunurilor ce fac obiectul concesiunii*;

d) concesionarul **acționează pe riscul şi pe răspunderea sa,** caracteristică menționată, cum am precizat anterior, de art. 326 alin. (1);

e) caracterul **oneros** al contractului, concretizat în plata de către concesionar a unei redevențe. Aceasta a fost întotdeauna asociată contractului de concesiune şi reprezintă contraprestația la care se obligă concesionarul şi pe care este obligat să o

---

[1] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 57.

[2] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 359.

plătească în termenii contractului încheiat cu concedentul. Caracterul *oneros* al concesiunii se regăseşte şi în directivele Uniunii Europene. De exemplu, art. 5 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului defineşte **concesiunea de lucrări şi concesiunea de servicii,** iar prima trăsătură identificată a acestora este faptul că reprezintă *un contract cu titlu oneros.*

Redevenţa este reglementată în Codul administrativ în art. 309, care prevede în primul său alineat că ea *se constituie venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, după caz.* Modul de calcul şi de plată a sa se stabileşte *de către ministerele de resort sau de către alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale ori de către autorităţile administraţiei publice locale,* potrivit legii;

f) contractul de concesiune cuprinde o **parte reglementară** şi o **parte convenţională.** Aceasta reprezintă, de altfel, o trăsătură a contractelor administrative, în ansamblul lor, care sunt **genul proxim** în raport cu contractele de concesiune, care sunt **specia.** În art. 325 alin. (1) regăsim referirea expresă la ce trebuie să cuprindă contractul de concesiune şi anume *partea reglementară,* care cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini şi *clauzele convenite de părţile contractante,* adică *partea convenţională,* care trebuie să fie *în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini.*

Reglementarea studiului de oportunitate şi a caietului de sarcini o regăsim în articolele 311-312 din Codul administrativ.

Articolul 327 alin. (6) din Codul administrativ prevede următoarele: *„Concedentul poate modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune, cu notificarea prealabilă a concesionarului, din motive excepţionale legate de interesul naţional sau local, după caz".* El nu poate însă, de principiu, să modifice unilateral contractul de concesiune, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege, potrivit alin. (5) al aceluiaşi articol.

§5. Părţile contractului de concesiune

Contractul de concesiune se încheie între ***două părţi,*** care poartă denumirea tradiţională de **concedent,** cel care transmite concesiunea şi **concesionar,** cel care primeşte în concesiune bunul respectiv.

Calitatea de **concedent** poate aparţine, potrivit art. 305 alin. (3)-(5), următoarelor subiecte de drept:

- **statului**, care este reprezentat de *ministere* sau *alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale,* pentru bunurile proprietate publică a statului;
- **judeţului,** pentru bunurile proprietate publică a judeţului, fiind reprezentat de consiliul judeţean;
- **comunei, oraşului sau municipiului,** fiind reprezentat de *consiliile locale şi Consiliului general al Municipiului Bucureşti* pentru bunurile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale.

Calitate de **concesionar** poate avea, potrivit art. 305 alin. (6) din Codul administrativ şi art. 871 alin. (2) C. civ., **orice persoană fizică sau persoană juridică de drept privat, română sau străină.**

Persoana fizică poate fi concesionar în toate tipurile de contracte de concesiune, cu excepţia celor pentru care legea impune încheierea unui contract de concesiune cu

o persoană juridică. Există astfel bunuri care nu pot fi concesionate decât de către persoane juridice, cum ar fi bogățiile subsolului.

Indiferent că ne referim la o persoană fizică sau juridică, acestea trebuie să aibă capacitate juridică, respectiv **capacitate de exercițiu**, în cazul **persoanelor fizice** sau **personalitate juridică**, în cazul celor **juridice**. Mai mult chiar, este necesar ca acestea să aibă o capacitate de folosință specializată. Conchidem sub acest aspect, cu ideea că *pentru a încheia un contract de concesiune, este necesară existența capacității juridice depline a ambelor părți*[1].

Din activitatea desfăşurată ca membru al Curții de Conturi, nu de puține ori am întâlnit situații, pe care personalul cu atribuții de control/audit le-a sancționat, anume concesionarea unor bunuri, lucrări sau servicii către persoane juridice care nu aveau în obiectul de activitate exploatarea bunului sau realizarea serviciului sau a lucrării care fusese contractată. De exemplu, se atribuia o lucrare publică de construire sau reparare a unei căi de comunicații unei persoane juridice din al cărei obiect de activitate ar fi putut rezulta doar implicit şi cu mari eforturi că poate efectua lucrarea respectivă. Iar cât priveşte dotările, experiența, personalul, acestea erau aproape inexistente.

Din cele prezentate anterior, rezultă că **acest contract se încheie** între **o persoană juridică de drept public şi o persoană juridică de drept privat**, el neputându-se încheia niciodată între două persoane morale de drept public[2].

§6. Procedura de concesionare

Dispoziții privind concesionarea şi închirierea bunurilor proprietate publică regăsim, în art. 310-324 din Codul administrativ.

Avem în vedere **regula aplicării procedurii licitației** consacrată de art. 314 alin. (1) din Codul administrativ. Prin art. 317 se admite că, prin derogare de la procedura licitației, bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin **atribuire directă,** în următoarele situații:

- bunurile proprietate publică pot fi atribuite direct companiilor naționale, societăților naționale sau societăților aflate în subordinea sau sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 305 alin. (3)-(5), care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea şi dezvoltarea respectivelor bunuri;
- terenurile proprietate publică deasupra sau în subsolul cărora sunt ridicate construcții, pot fi concesionate prin atribuire directă titularilor dreptului de proprietate asupra construcțiilor.

Art. 310 alin. (4) prevede că *inițiativa concesionării trebuie să aibă la bază efectuarea unui studiu de oportunitate,* care trebuie să cuprindă anumite elemente principale prevăzute de text. Alin. (6) şi (7) ale textului consacră principiul **aprobării concesiunii pe baza studiului de oportunitate aprobat şi a caietului de sarcini, care se elaborează în baza studiului de oportunitate, aprobat prin Hotărâre de Guvern sau prin hotărâre a consiliului județean, orăşenesc sau comunal,** după caz.

El consacră, cum am menționat deja, două proceduri, **licitația,** care reprezintă regula şi **atribuirea directă,** ca o soluție derogatorie.

---

[1] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, p. 229.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a III-a, pp. 223-230.

A) Licitația, la rândul ei, se derulează conform procedurii instituită prin art. 316 din Codul administrativ, după cum urmează:

– pentru respectarea principiului transparenței, concedentul are obligația să publice anunțul de licitație în Monitorul Oficial, Partea a VI-a, şi într-un cotidian de circulație națională şi locală, pe pagina sa de internet ori prin alte medii ori canale publice de comunicații electronice;

– caracterul public al licitației permite ca orice persoană interesată să aibă dreptul de a solicita şi de a obține documentația de atribuire şi clarificări privind această documentație;

– concedentul are obligația de a răspunde, în mod clar, complet şi fără ambiguități, la clarificări, într-o perioadă care nu trebuie să depăşească cinci zile lucrătoare de la primirea unei astfel de solicitări şi de a transmite răspunsurile către persoanele interesate;

– procedura de licitație se poate desfăşura numai dacă, în urma publicării anunțului de licitație, au fost depuse cel puțin 2 oferte valabile. Dacă nu s-au depus 2 oferte, concedentul este obligat să anuleze procedura şi să organizeze o nouă licitație, respectând aceeaşi procedură.

B) Concesionarea prin **atribuire directă se** aplică, în cazurile prevăzute expres şi limitativ de art. 317, prezentate anterior.

Prin intermediul procedurii de concesionare, astfel cum rezultă şi din descrierea anterioară a ei, se asigură respectarea principiilor care guvernează această operațiune juridică conform directivelor europene, respectiv **egalitatea de tratament, nediscriminarea, transparența, proporționalitatea şi libera concurență,** care sunt prevăzute de art. 313 din Codul administrativ.

Acestora li se adaugă un alt principiu, asupra căruia ne oprim pentru a-l menționa şi analiza succint, pentru că nu l-am regăsit în doctrina de specialitate, este vorba despre **principiul libertății administrative a autorităților publice**, consacrat de art. 2 alin. (1) teza a doua din Directiva 2014/23/UE, conform căruia *„Autoritățile respective* (naționale, regionale şi locale – subl. ns.) *au libertatea de a decide cel mai bun mod de a administra executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor, pentru a asigura un nivel ridicat al calității, siguranței şi accesibilității, egalitatea de tratament şi promovarea accesului universal la serviciile publice şi a drepturilor utilizatorilor cu privire la acestea".*

Textul şi principiul în sine au la bază recunoaşterea unei oportunități, dimensiune a puterii discreționare a administrației, de a-şi stabili mijloacele şi procedurile în domeniu, în limitele legii, evident. Acest lucru presupune un grad de responsabilitate solidă a autorităților, o administrație consolidată, un personal profesionist în sensul deplin al cuvântului, exigențe care nu sunt încă reflectate întru totul în sistemul românesc, dar spre care trebuie să tindem, pentru a răspunde complet valorilor europene.

Foarte interesantă este fraza a treia a acestui text al directivei, conform căreia *„Prezenta directivă nu aduce atingere regimurilor proprietății din statele membre. **În special, aceasta nu impune privatizarea întreprinderilor publice care prestează servicii către public".*** Am menționat această normă europeană, pentru că prea adeseori sunt motivate anumite acțiuni ale guvernanților, în sensul că ne sunt impuse de Uniunea Europeană, iar dintre acestea, privatizarea ocupă un loc fruntaş. *Trebuie să recurgem la privatizare pentru că aşa cere Uniunea Europeană* şi pentru că *statul este cel mai prost gestionar.* De câte ori nu am auzit aceste susțineri? Pretexte, în ambele cazuri! Dacă este să analizăm cât de *„eficiente"* au fost privatizările realizate

în România după 1990, constatăm, din păcate, că în proporție covârșitoare serviciile și întreprinderile privatizate au fost falimentate. Că a avut loc dispariția nu doar a unor întreprinderi, ci a unor domenii întregi, a unor categorii de industrii, și ne oprim aici cu comentariul. Ceea ce ne interesează, din perspectiva disciplinei noastre, dar și a interesului public, este ca acesta să fie diriguitor, însă realitatea contrazice de prea multe ori acest deziderat. De aceea, am considerat interesant să prezentăm prevederea din Directivă, conform căreia ***în special,*** **actul european nu impune privatizarea întreprinderilor publice prestatoare de servicii publice.**

§7. Contractul de concesiune

A. Încheierea contractului de concesiune

Este reglementată în art. 324 din Codul administrativ, care consacră regula **formei scrise, sub sancțiunea nulității.**

În cazul în care ofertantul care a fost declarat câștigător refuză să încheie contractul de concesiune de bunuri proprietate publică, acest lucru va putea atrage plata **daunelor-interese,** precum și **anularea procedurii,** iar **concedentul reia procedura,** însă studiul de oportunitate își păstrează valabilitatea.

Competența de stabilire a daunelor-interese revine **tribunalului** în a cărei rază teritorială își află sediul concedentul, la cererea părții interesate, dacă părțile nu hotărăsc altfel.

Predarea-primirea bunului se face pe bază de proces-verbal.

B. Clauze contractuale

Avem în vedere anumite prevederi ale legii, care impun cuprinderea în contract a unor clauze de care depinde validitatea acestuia.

a) art. 307 din Codul administrativ instituie **interdicția subconcesionării;**

b) contractul de concesiune cuprinde atât **partea reglementară,** respectiv clauzele prevăzute în caietul de sarcini, cât și **cele convenite de părți,** care nu pot contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini;

c) în contract trebuie prevăzute **categoriile de bunuri** ce urmează a fi utilizate de concesionar, cele care revin de plin drept, gratuit și libere de sarcini, concedentului, la încetarea concesiunii și cele care vor reveni concesionarului.

Articolul 865 alin. (2) lit. a) C. civ. îl obligă pe concesionar **să îl informeze pe proprietar de orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică;**

d) instituirea, ca principiu care guvernează relațiile contractuale dintre părți, a **echilibrului financiar al concesiunii,** respectiv realizarea unei posibile egalități între avantajele care îi sunt acordate concesionarului și obligațiile care îi sunt impuse, principiu prevăzut la art. 325 alin. (3) din Codul administrativ;

e) contractul se încheie în **limba română, în două exemplare,** câte unul pentru fiecare parte. Art. 325 alin. (7) admite că *în situația în care concesionarul este de o altă naționalitate sau cetățenie decât cea română* și *dacă părțile consideră necesar,* contractul de concesiune **se poate încheia și într-o altă limbă aleasă de ele,** caz în care se vor întocmi încă două exemplare, în limba respectivă, câte unul pentru fiecare parte. Rezultă că într-un asemenea caz, contractul de concesiune se va întocmi în patru exemplare, două în limba română și două într-o altă limbă aleasă de părți.

Încheierea **în limba română** are **dublu caracter,** de **obligaţie** şi **de regulă.** În cazul apariţiei unor litigii, art. 327 alin. (9) instituie regula **prevalenţei exemplarelor în limba română;**

f) contractul de concesiune trebuie să cuprindă **drepturile şi obligaţiile părţilor.** Reglementarea acestora o regăsim în articolele 326-327 din Codul administrativ;

g) este necesară includerea în contractul de concesiune a unor **clauze privind** împărţirea responsabilităţilor de mediu între concedent şi concesionar.

C. Încetarea concesiunii

Potrivit art. 328 din Codul administrativ, încetarea contractului de concesiune poate avea loc prin una dintre următoarele modalităţi:

1) regula: la **expirarea duratei** pentru care s-a încheiat contractul, aceasta reprezentând situaţia normală, în care concesiunea încetează la data prevăzută în contract ca şi dată de expirare a sa[1];

2) excepţia: înainte **de expirarea termenului,** în următoarele situaţii:

a) în cazul **exploatării,** prin contractul de concesiune, a unor **bunuri consumptibile,** ceea ce determină imposibilitatea continuării exploatării acestora înainte de expirarea duratei stabilite a contractului;

b) prin **denunţarea unilaterală din partea concedentului,** când interesul public, naţional sau local, o cere;

c) prin **rezilierea unilaterală a contractului de către concedent,** atunci când concesionarul nu-şi respectă obligaţiile, cu plata unor despăgubiri către concedent din partea concesionarului, modalitate care are caracter sancţionator[2];

d) prin **rezilierea unilaterală de către concesionar** atunci când concedentul nu-şi respectă obligaţiile ce-i revin, cu posibilitatea plăţii unor despăgubiri către concesionar.

Rezilierea reprezintă, alături de rezoluţiune, modalităţi de încetare a unui contract cu caracter de sancţiune, care intervine în cazul nerespectării clauzelor contractuale. Diferenţa dintre ele constă în faptul că, în cazul rezilierii, efectele se produc *ex nunc,* pentru viitor, pe când în cel al rezoluţiunii se produc *ex tunc,* adică şi pentru trecut. Constatăm că legea prevede ambele forme de reziliere, după cum **neexecutarea contractului este imputabilă *concesionarului,*** caz în care concedentul este îndrituit să rezilieze unilateral contractul şi să primească şi despăgubiri sau **neexecutarea contractului este imputabilă *concedentului,*** caz în care concesionarul este cel îndrituit să rezilieze unilateral contractul şi să fie despăgubit de către concedent.

e) **în cazul dispariţiei, dintr-o cauză de forţă majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilităţii obiective a concesionarului de a exploata bunul, prin renunţare,** fără plata unei despăgubiri.

Din analiza cazurilor care determină încetarea contractului rezultă că autoritatea publică parte în contract, *„în aplicarea teoriei generale a contractelor administrative, poate, dacă apreciază că interesul general o impune, chiar şi fără greşeala concesionarului, să pună capăt concesiunii"*[3].

---

[1] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26-ème, p. 425.

[2] *„În virtutea principiului precarităţii, administraţia poate pune capăt concesiunii, nu numai atunci când concesionarul nu îşi îndeplineşte obligaţiile asumate, ci ori de câte ori decizia este motivată de un interes general".* (E. Bălan, *Introducere în studiul domenialităţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 107-108).

[3] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26-ème, p. 425.

Şi în acest caz, trebuie îndeplinite anumite condiţii şi proceduri. Astfel, *renunţarea concesionarului* impune formularea unui înscris, cu valoare de *notificare,* prin care concedentul să fie înştiinţat de către concesionar despre situaţia intervenită, iar *„în cazul în care renunţarea nu este comunicată de îndată, concesionarul poate fi obligat la repararea prejudiciilor cauzate"*[1].

Art. 328 alin. (4) din Codul administrativ consacră norma de principiu conform căreia, *în cazul nerespectării* ***din culpă*** *a obligaţiilor asumate de către una dintre părţi prin contractul de concesiune sau a incapacităţii îndeplinirii acestora, cealaltă parte este îndreptăţită să solicite tribunalului în a cărui rază se află sediul concedentului să se pronunţe cu privire la rezilierea contractului,* ***cu plata unor despăgubiri,*** *dacă părţile nu stabilesc altfel.*

D. Reguli instituite prin Codul civil

Art. 872 alin. (1) C. civ. prevede dreptul concesionarului de a putea efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru exploatarea bunului. Acest drept reprezintă, în acelaşi timp, şi o obligaţie, dat fiind faptul că specific concesionarului este *„prerogativa de exploatare, în interes public, dar şi în beneficiul său propriu, a unui bun proprietate publică"*[2].

Sub sancţiunea nulităţii însă, concesionarul nu poate înstrăina sau greva bunul concesionat sau bunurile destinate sau rezultate din concesiune şi care trebuie predate concedentului la încetarea concesiunii. Fructele şi productele bunului concesionat revin concesionarului, în limitele legii şi ale actului de concesiune. Concedentul are dreptul să controleze exercitarea dreptului de concesiune, potrivit legii şi contractului de concesiune.

II.2. Concesiunea de servicii şi lucrări

§8. Regimul legal actual

Legislaţia în această materie este reprezentată de actuala Lege nr. 100/2016[3], prin care se transpun în practică unele prevederi[4] ale Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[5].

În partea introductivă a Directivei sunt enunţate, pe de o parte, cauzele care au determinat modificarea, de către Uniunea Europeană, a legislaţiei în materie. Spre exemplu, în considerentul 4 se afirmă că *„Există un risc de incertitudine juridică legat*

---

[1] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* 2016, p. 350.

[2] O. Podaru, în C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frenţiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină, jurisprudenţă, op. cit.,* 2012, p. 1206.

[3] Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[4] Este vorba despre transpunerea art. 3, 8, 11, 13-19, 22-26, 28, 31, 34-36, 38-40 şi 54 şi transpunerea parţială a articolelor 1, 2, 4-7, 9, 10, 20, 21, 29, 30, 32, 33, 37, 41 şi 42 ale Directivei.

[5] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, Seria I, nr. 94 din 28 martie 2014. Pentru detalii, a se vedea A.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune, op. cit., 2015,* pp. 62-64.

de interpretările divergente date de legiuitorii naționali principiilor Tratatului, precum și riscul unor disparități vaste între legislațiile diferitelor state membre"[1]. Constatăm că două au fost rațiunile modificărilor intervenite, respectiv **principiul securității juridice** și **armonizarea, pe cât posibil, a practicilor naționale.** În acest context, se subliniază *„importanța stabilirii unei reglementări în funcție de hotărârile CJUE"* doctrina vorbind despre un *drept european al achizițiilor publice*[2].

Articolul 5 lit. g) din Legea nr. 100/2016 definește **contractul de concesiune de lucrări** ca fiind acel *contract cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entități contractante încredințează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată.*

Contractul de concesiune de servicii reprezintă *contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entități contractante încredințează prestarea și gestionarea de servicii, altele decât executarea de lucrări prevăzută la lit. g), unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată.*

Aceste definiții au un conținut aproape identic cu cel al art. 5 pct. 1 lit. a) și b) din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului.

Remarcăm, din modul de definire a celor două contracte, următoarele aspecte:

a) asimilarea, prin lege, a contractului, cu un act administrativ. Apreciem că este un pas înainte față de legislația anterioară, dar **nu unul suficient. Legiuitorul se ferește să califice, direct, contractul de concesiune, ca fiind un contract administrativ, preferând formula implicită de act juridic asimilat actului administrativ,** în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Precauția poate fi justificată și acoperitoare pentru situația în care *actul de constituire* al concesiunii este, ca regulă, un contract administrativ, dar poate fi vorba și despre un act unilateral de putere publică, cum este cazul prevăzut de art. 3 pct. 17 din Legea minelor nr. 85/2003, care face referire la *licență,* pe care o definește ca fiind *„actul juridic prin care se acordă concesionarea/darea în administrare a activităților miniere de explorare/exploatare"*[3]*;*

b) în modul de definire a contractului **se regăsesc elemente definitorii ale regimului juridic al unui act administrativ, în formă tipică sau asimilată,** și anume:

- forma scrisă, care este cerută *ad validitatem*;

- subiectele, respectiv **părțile,** în cazul contractului sau emitentul, în cazul actului unilateral, fiind vorba despre o *entitate contractantă,* pe de o parte, și despre *unul sau mai mulți operatori economici*, pe de altă parte.

Calitate de *entitate contractantă* au, potrivit art. 10, următoarele: *autoritățile contractante,* noțiune care cuprinde, conform art. 9 din lege, autoritățile și instituțiile

---

[1] A se vedea conținutul Directivei în D.-M. Șandru, I. Alexe (editori), *Legislația Uniunii Europene în materia achizițiilor publice,* Ed. Universitară, București, 2018, p. 31.

[2] D.-M. Șandru, *Reflectarea izvoarelor dreptului european al achizițiilor publice în practica administrativă și jurisdicțională din România,* în D.-M. Șandru, I. Alexe (editori), *Legislația Uniunii Europene în materia achizițiilor publice, op. cit.,* p. 18.

[3] O. Podaru, în C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frențiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roșioru, *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină, jurisprudență, op. cit.,* 2012, p. 1208.

publice centrale sau locale, organismele de drept public; asocierile care cuprind cel puțin o autoritate contractantă din categoria celor două enumerate anterior; *întreprinderile publice,* sintagmă care evocă, potrivit art. 5 lit. s), persoanele juridice ce desfășoară activități economice și asupra cărora se exercită, direct sau indirect, ca urmare a unor drepturi de proprietate a participațiilor financiare sau a regulilor specifice prevăzute în actul de înființare, influența dominantă a unei autorități contractante, astfel cum este ea definită de art. 9 din lege. **Prezumția** de **exercitare a influenței dominante** se aplică în orice situație în care, în raport cu o astfel de persoană, una sau mai multe autorități contractante în sensul art. 9 se află, direct sau indirect, în cel puțin unul dintre următoarele cazuri: dețin majoritatea capitalului subscris, dețin controlul majorității voturilor asociate acțiunilor emise de întreprindere sau pot numi în componența consiliului de administrație, a organului de conducere sau de supraveghere mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia;

- **obiectul** contractului, care poate consta fie în *executarea unei lucrări,* fie în *prestarea și gestionarea unui serviciu.* Rezultă că este vorba despre un **obiect determinat;**

- **contraprestația** la care sunt obligați operatorii economici și care poate consta în *dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor* sau, după caz, *dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului,* în mod *exclusiv sau însoțit de o plată;*

- **caracterul oneros al contractului,** care îl deosebește de alte modalități de valorificare a bunurilor care aparțin domeniului public, cum ar fi darea în folosință gratuită întreprinderilor de utilitate publică.

§9. Părțile contractului de concesiune de servicii și lucrări

Contractul de concesiune se încheie între **două părți**, respectiv **concedentul**, cel care transmite concesiunea și **concesionarul**, cel care primește în concesiune lucrarea sau serviciul respectiv.

Calitatea de **concedent** aparține **uneia sau mai multor entități contractante,** sintagmă a cărei semnificație se regăsește în art. 9 din Legea nr. 100/2016, pe care am prezentat-o anterior[1]. În dezvoltarea sensului acestei noțiuni, prin art. 10 al legii se prevede că pot avea calitatea de *entitate contractantă* următoarele entități, cu condiția să exercite una din activitățile prevăzute în anexa nr. 2 și să atribuie un contract de concesiune pentru exercitarea uneia din activitățile respective. Poate fi vorba despre *autoritățile contractante, întreprinderile publice* sau oricare subiecte de drept, însă este necesar ca acestea să funcționeze pe baza unor drepturi exclusive sau speciale acordate pentru exercitarea uneia dintre activitățile prevăzute în anexa nr. 2.

Calitate de **concesionar** poate avea **orice operator economic căruia i-a fost atribuită o concesiune**[2]. Noțiunea de *operator economic,* potrivit art. 5 alin. (1) lit. x) din lege, semnifică *orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, sau grup ori asociere, inclusiv temporară, de astfel de persoane, care oferă pe piață, în mod licit, executarea de lucrări și/sau a unei construcții, furnizarea de produse sau prestarea de servicii.* Definiția este sensibil apropiată de cea consacrată

[1] Pentru detalierea conceptelor de „autoritate contractantă" și „entitate contractantă", în sensul Directivei 2014/23/UE, a se vedea A.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune, op. cit.,* 2015, pp. 80-84.

[2] *Ibidem,* pp. 84-86.

acestei noțiuni de art. 5 pct. 2 din Directiva 2014/23/UE, care utilizează şi alte concepte pe care le considerăm interesante, cum ar fi *organisme de drept public* sau *întreprindere publică,* pe care legiuitorul nostru nu le-a receptat, deşi este de reflectat, în viitor, asupra lor, din perspectiva unui eventual şi aşteptat Cod de procedură (sau proceduri) administrative.

§10. Proceduri de atribuire

Conform art. 50 din lege, entitatea contractantă atribuie contractul de concesiune prin licitație deschisă sau dialog competitiv. Se admite, prin excepție, posibilitatea de a se utiliza *negocierea fără publicare a unui anunț de concesionare,* potrivit art. 64[1] şi 65[2] din lege.

A) Licitația deschisă

Specific acestui tip de licitație este faptul că orice operator economic poate să depună oferta, dacă este interesat[3].

Se desfăşoară, de regulă, într-o singură etapă, însă autoritatea contractantă poate decide prin documentația de atribuire şi anunțul de concesionare ca procedura de licitație deschisă să se desfăşoare în **două etape.** În **prima etapă** se depun ofertele elaborate conform documentației de atribuire, însoțite de documentele care demonstrează îndeplinirea criteriilor de calificare şi de selecție stabilite de entitatea contractantă, iar în **etapa a doua** au loc negocieri în vederea îmbunătățirii ofertelor admisibile şi evaluarea ofertelor îmbunătățite, prin aplicarea criteriilor de atribuire.

B) Dialogul competitiv

Este reglementat în secțiunea 3 a capitolului IV din Legea nr. 100/2016, unde regăsim *regulile privind atribuirea contractelor de concesiune.*

Această procedură se inițiază prin transmiterea spre publicare a unui anunț de concesionare, în conformitate cu prevederile art. 63 din lege[4], potrivit cărora entitatea contractantă solicită operatorilor economici depunerea de solicitări de participare.

---

[1] Art. 64 din Legea nr. 100/2016 are următorul conținut: *„(1) Prin excepție de la prevederile art. 63 alin. (1), entitățile contractante nu au obligația de a publica un anunț de concesionare dacă lucrările/serviciile respective pot fi furnizate numai de către un anumit operator economic, pentru unul dintre următoarele motive: a) scopul concesiunii de lucrări sau al concesiunii de servicii este crearea sau achiziționarea unei opere de artă sau a unei reprezentații artistice unice; b) concurența lipseşte din motive tehnice; c) existența unui drept exclusiv; d) protecția unor drepturi de proprietate intelectuală şi a altor drepturi exclusive, altele decât cele definite la art. 5 alin. (1) lit. o). (2) Motivele prevăzute la alin. (1) lit. b)-d) se aplică doar în cazul în care nu există o soluție alternativă sau înlocuitoare rezonabilă, iar absența concurenței nu este rezultatul unei restrângeri artificiale a parametrilor concesiunii de lucrări sau ai concesiunii de servicii.".*

[2] Art. 65 prevede că *„Prin excepție de la prevederile art. 63 alin. (1), entitățile contractante nu au obligația de a publica un nou anunț de concesionare dacă, în cadrul unei proceduri de atribuire inițiale, prevăzute în prezenta lege, nu a fost depusă nicio ofertă/solicitare de participare sau au fost depuse numai oferte/solicitări de participare neconforme, cu condiția să nu se modifice în mod substanțial condițiile inițiale ale concesiunii de lucrări sau ale concesiunii de servicii şi dacă, la solicitarea Comisiei Europene, s-a transmis un raport în acest sens.".*

[3] A.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune op. cit.,* p. 131.

[4] Art. 63 prevede că *„(1) Entitatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un anunț de concesionare atunci când inițiază una dintre procedurile reglementate de prezenta lege, respectiv licitația deschisă sau dialogul competitiv. (2) Entitatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un anunț de intenție atunci când inițiază procedura de atribuire a unui contract de concesiune de servicii sociale sau alte servicii specifice prevăzute în anexa nr. 3.".*

Specific acestei proceduri este faptul că **orice operator economic are dreptul de a depune o solicitare de participare,** urmând ca **numai candidații care îndeplinesc criteriile de calificare şi selecție care au fost precizate în anunțul de concesionare să participe la etapele următoare.**

Această procedură se desfăşoară în trei etape, prin care, în succesiune:

- se depun solicitările de participare şi se selectează candidații, aplicându-se criteriile de calificare şi de selecție stabilite prin documentația de atribuire;
- se realizează **dialogul competitiv,** prin care se selectează candidații care vor putea depune ofertele finale;
- se depun ofertele finale de către candidații selectați în etapa anterioară şi se face evaluarea acestora, aplicându-se procedurile de atribuire.

C) Procedura atribuirii contractului de concesiune şi contestarea procedurii

Legea obligă autoritatea contractantă să asigure **transparența atribuirii contractelor de concesiune,** prin publicarea, potrivit prevederilor legii, a anunțurilor de concesionare, a anunțurilor de intenție şi a anunțurilor de atribuire.

Principiul transparenței este obligatoriu, conform art. 3 al Directivei, atât pentru procedura de atribuire, cât şi pentru îndeplinirea contractului, respectându-se regulile privind confidențialitatea[1].

Legea reglementează, în secțiunile 4-9 ale capitolului IV, aspectele care privesc: regulile de publicitate şi transparență; elaborarea documentației de atribuire; termenele de primire a solicitărilor de participare şi a ofertelor pentru concesiunea de lucrări sau concesiunea de servicii; criteriile de atribuire; finalizarea procedurii de atribuire şi informarea candidaților/ofertanților.

Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativă, administrativ-jurisdicțională sau judiciară, în condițiile Legii nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor[2]. Legea prevede că oricare dintre membrii unei asocieri a unor operatori economici, fără personalitate juridică, poate formula orice cale de atac pe care ea o reglementează.

§11. Jurisdicția în materia achizițiilor publice. Remediile, căile de atac şi procedura de soluționare a acestora.

Această materie este reglementată de Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcționarea Consiliului Național de Soluționare a

[1] Reglementată prin art. 28 din Directivă, care interzice, în principiu, părților contractante să divulge informații cu acest caracter care privesc contractul.

[2] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

Contestațiilor[1], cu modificările care i s-au adus prin O.U.G. nr. 45/2018 pentru modificarea şi completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice[2]. Legea nr. 101/2016 a fost modificată şi prin art. II din Legea nr. 212/2018. Modificările au fost impuse de faptul că această reglementare, astfel cum am prezentat în partea consacrată contenciosului administrativ, modifică regulile de competență materială în soluționarea litigiilor care rezultă din contracte administrative, în sensul că transferă instanțelor de drept comun competența de a soluționa litigiile derivate din executarea contractelor administrative, iar restul litigiilor din aceste contracte revin contenciosului administrativ.

O asemenea modificare a impus şi armonizarea corespunzătoare a dispozițiilor din Legea nr. 101/2016, mai exact art. 53. Mai întâi, a fost modificat primul său alineat, în sensul în care el prevede în prezent că *procesele şi cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum şi cele privind anularea sau nulitatea contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență şi cu precădere, de către secția de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, prin complete specializate în achiziții publice.*

Apoi art. 53 a fost completat cu două noi alineate, care se introduc după actualul alin. (1) al textului, cu următoarele dispoziții:

- prin nou introdusul alin. (1^1) al art. 53 se consacră norma, conform căreia *procesele şi cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență şi cu precădere, de către instanța civilă de drept comun în circumscripția căreia se află sediul autorității contractante;*

- prin cel de-al doilea alineat adăugat art. 53 se prevede că *acțiunile prevăzute la alin. (1) şi (1^1) ale art. 53 se pot introduce şi la instanțele de la locul încheierii contractului, dacă în acest loc funcționează o unitate ce aparține autorității contractante.*

Constatăm că prin aceste modificări, s-au pus în acord regulile de competență în soluționarea litigiilor derivate din contracte administrative consacrate de Legea nr. 554/2004 şi Legea nr. 101/2016, în viziunea, criticabilă, cum am arătat şi argumentat[3], promovată de Legea nr. 212/2018.

Inițial, Legea nr. 101/2016 a prevăzut o *procedură administrativă prealabilă* distinctă de cea prevăzută de reglementarea-cadru în materie nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, sub forma **notificării prealabile.** Această notificare prealabilă **avea caracter obligatoriu**, ceea ce a determinat doctrina să se exprime în sensul că **ea** *„are caracter de noutate în materie, în condițiile în care vechiul cadru normativ referitor la achizițiile publice, (...) nu impunea respectarea unei astfel de proceduri"*[4]. Se consacra prin lege şi procedura şi regimul juridic al acesteia[5].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

[2] Publicată în M. Of. nr. 459 din 4 iunie 2018.

[3] În cadrul analizei consacrată contenciosului administrativ.

[4] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit.*, p. 189.

[5] Prin intermediul notificării prealabile se formula solicitarea de remediere, în tot sau în parte, a pretinsei încălcări a legislației privind achizițiile publice sau concesiunile, într-un termen de **10 zile** sau, după caz, **de 5 zile** de la data luării la cunoştință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică sau de concesiune este **egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare,** sau, după caz, este **mai mică decât acestea.** Legea impunea **forma scrisă** a notificării prealabile şi obliga ca ea să cuprindă **datele de identificare ale autorului ei, neregulile sesizate şi măsurile de remediere propuse.** Autoritatea contractantă era obligată

Prin O.U.G. nr. 45/2018 art. IV pct. 3, capitolul II *„Notificarea prealabilă"* **a fost abrogat.** Potrivit art. 8 din Legea nr. 101/2016, astfel cum a fost el modificat prin O.U.G. nr. 45/2018, *„Persoana care se consideră vătămată de un act al autorității contractante, poate sesiza Consiliul în vederea anulării actului autorității contractante, obligării acesteia la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, precum şi pentru recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim (...)".*

Contestația se formulează în termen de **10 sau 5 zile,** calculate începând cu ziua următoare luării la cunoştință despre actul vătămător, astfel: când valoarea estimată a procedurii de achiziție publică sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către JOUE, a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, termenul este de **10 zile.** Atunci când valoarea estimată a procedurii de achiziție publică sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către JOUE, a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, termenul este de **5 zile.**

După ce a primit contestația, autoritatea contractantă poate adopta măsuri de remediere, în cel mult **3 zile** de la primire. În cel mult o zi lucrătoare de la data adoptării lor, măsurile de remediere **trebuie comunicate** *contestatorului, celorlalți operatori economici implicați în procedura de achiziție* şi *Consiliului.*

Soluționarea contestației se face de către un *complet,* format din *3 membri,* dintre care unul este licențiat în drept, cu o vechime de cel puțin 9 ani în domeniul juridic.

Autoritatea contractantă este obligată ca, în termen de **5 zile,** să transmită Consiliului şi contestatorului, din oficiu, punctul său de vedere asupra contestației.

Consiliul poate solicita contestatorului actele şi documentele necesare soluționării contestației, pe care acesta are obligația să le transmită în **3 zile de la data solicitării.** Aceleaşi reguli şi termene se aplică şi atunci când solicitarea este adresată autorității contractante, iar sancțiunea, în ambele cazuri, este **imposibilitatea depunerii de către contestator şi/sau autoritatea contractantă a documentelor respective.**

Soluționarea, de către Consiliu, a contestației se face într-un termen de **15 zile de la data primirii dosarului achiziției,** respectiv de **5 zile în cazul ridicării unei excepții care împiedică judecarea pe fond a cauzei.**

Legea reglementează, de asemenea, pe lângă aspecte privind soluționarea contestației, şi pe cele privind **suspendarea procedurii de atribuire, termenul de soluționare a acesteia şi soluțiile pe care le poate pronunța Consiliul.**

Potrivit regimului juridic general al suspendării soluționării unui proces consacrat de normele Codului de procedură civilă[1], suspendarea soluționării contestației poate interveni fie în situația **existenței unui dosar penal care vizează o infracțiune săvârşită în legătură cu actul care face obiectul contestației** sau **în situația în care soluționarea contestației depinde în tot sau în parte de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți.**

---

să formuleze răspunsul în termen de **3 zile** calculat începând cu ziua următoare primirii notificării prealabile, prin care să comunice dacă înțelege sau nu să ia măsuri de remediere. Art. 6 din Legea nr. 101/2016 prevedea că sancțiunea aplicabilă în cazul nerespectării procedurii notificării este *inadmisibilitatea contestației.* În ceea ce privește efectul pe care Legea nr. 101/2016 îl prevedea pentru notificarea prealabilă, acesta consta în **suspendarea dreptului de încheiere a contractului,** pe o perioadă de 10 sau 5 zile, în condițiile art. 7 alin. (2)-(5) din Legea nr. 101/2016.

[1] Avem în vedere articolele 411-415 C. pr. civ., aprobat prin Legea nr. 134/2010, republicat în M. Of. nr. 545 din 3 august 2012.

În ceea ce priveşte **soluțiile** pe care le poate adopta Consiliul, potrivit art. 26 din lege, Consiliul se pronunță mai întâi asupra excepțiilor şi analizează actul atacat din punct de vedere al **legalității şi temeiniciei**, putând hotărî una din următoarele soluții:

a) pronunță o **decizie** prin care **anulează în tot sau în parte actul**;

b) **obligă autoritatea contractantă să emită un act/să adopte măsurile necesare restabilirii legalității,** cu indicarea clară şi precisă a operațiunilor care urmează să fie realizate de autoritatea contractantă;

c) **anulează procedura de atribuire,** atunci când nu este posibilă remedierea actului atacat.

Modul de redactare a textului, conform căruia *anularea procedurii are loc în situația în care nu este posibilă remedierea actului atacat,* determină, în opinia noastră, concluzia că **regula o reprezintă faptul că se dispun alte măsuri de remediere, şi numai prin excepție, atunci când acestea nu pot fi dispuse sau se dovedesc a nu fi eficiente, se poate proceda la anularea procedurii.**

Prin art. 26 alin. (10) **se interzice Consiliului să decidă atribuirea contractului către un alt operator economic**, cu **excepția situației** în care **acesta a fost desemnat de autoritatea contractantă** sau **calitatea sa de ofertant câştigător rezultă din informațiile cuprinse în dosarul de soluționare a contestației.**

Sub aspectul naturii lor juridice, **deciziile Consiliului** prin care se soluționează contestația sau se dezînvesteşte Consiliul sunt **acte administrativ-jurisdicționale** care pot fi atacate în justiție, respectiv la instanțele care soluționează litigiile de contencios administrativ.

3) Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor

În conformitate cu prevederile art. 29 din Legea nr. 101/2016, cu modificările aduse de O.U.G. nr. 45/2018, deciziile pronunțate de Consiliu **pot fi atacate** de către **autoritatea contractantă şi/sau de către orice persoană care se consideră vătămată de măsurile dispuse de Consiliu,** atât pentru **nelegalitate,** cât şi pentru **netemeinicie.** Regimul juridic al plângerii este următorul:

a) termenul de formulare a plângerii este de 10 zile de la comunicarea deciziei şi, respectiv, de la data luării la cunoştință a acesteia de către alte persoane care se consideră vătămate;

b) partea care formulează plângerea este obligată ca, în termenul de 10 zile menționat la lit. a) să comunice celeilalte/celorlalte părți implicate, o copie de pe aceasta şi de pe înscrisurile doveditoare şi să depună dovada de comunicare până la primul termen de judecată;

c) plângerea se depune la **instanța competentă**, fiind vorba despre Curtea de Apel, Secția de contencios administrativ şi fiscal. Noutatea pe care o consacră legea vizează **completele specializate în achiziții publice,** în competența cărora intră soluționarea acestor litigii;

d) întâmpinarea este obligatorie, iar intimatul trebuie să o comunice instanței şi petentului, în termen de 5 zile de la comunicarea, de către instanță, a plângerii. Nedepunerea ei atrage **decăderea** din dreptul de a mai propune probe sau de a invoca excepții, în afara celor de ordine publică, conform art. 31 alin. (2), în forma modificată;

e) primul termen de judecată se stabileşte la o dată care nu poate depăşi **20 de zile de la data înregistrării plângerii,** iar **termenele ulterioare nu pot depăşi 15 zile.**

Soluțiile pe care le poate pronunța instanța sunt similare celor pronunțate de Consiliu în soluționarea contestației.

Ca şi în cazul Consiliului, **se interzice instanței să decidă atribuirea contractului către un alt operator economic**, cu **excepția situației** în care **acesta a fost desemnat de autoritatea contractantă** sau **calitatea sa de ofertant câştigător rezultă din informațiile cuprinse în dosarul de soluționare a contestației.**

Sub aspectul competenței teritoriale, aceasta aparține Curții de apel în raza căreia se află sediul autorității pârâte. Constatăm că **legea stabileşte o competență teritorială exclusivă, în favoarea curții de apel de la domiciliul pârâtului.** Competența Curții de apel este determinată de calitatea de organ central a C.N.S.C.-ului, actele acestor categorii de organe atacându-se în fond la curtea de apel.

Se admite **că, în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea procedurii de atribuire sau, după caz, a executării contractului, până la soluționarea cauzei, printr-o încheiere definitivă.** Regăsim aici corespondentul suspendării executării actului, procedură reglementată de articolele 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Regimul juridic al suspendării este reglementat prin art. 33 al Legii nr. 101/2016, în forma modificată prin O.U.G. nr. 45/2018, care a abrogat alineatele (2)-(12) ale sale[1].

În doctrina de specialitate s-a apreciat, după adoptarea legii, că *„(...) procedura jurisdicțională reglementată de Legea nr. 101/2016 în materia soluționării litigiilor derivate din procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice, contractelor de concesiune de lucrări şi contractelor de concesiune de servicii este lipsită de claritate şi previzibilitate sau, altfel spus, lipseşte acel element esențial la care se referă constant Curtea Europeană a Drepturilor Omului, şi anume «calitatea legii»"*[2].

La o asemenea concluzie se pare că a ajuns şi legiuitorul care a decis ca, la 2 ani de la intrarea în vigoare a „pachetului de legi" privind achizițiile publice, să şi procedeze la modificarea actelor normative care îl compun, iar modificările aduse, inclusiv cele în domeniul căilor de atac, sunt de substanță. Împărtăşim renunțarea la *notificarea prealabilă,* care era o procedură suplimentară, de natură să complice şi tergiverseze domeniul, nu să-l simplifice.

---

[1] Art. 33 din Legea nr. 101/2016 a fost abrogat în mare parte de O.U.G. nr. 25/2018, mai exact alin. (2)-(12) ale sale au fost abrogate. În prezent, el are următorul conținut: *„(1) În cazuri temeinic justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere dată cu citarea părților, suspendarea procedurii de atribuire şi/sau a executării contractului până la soluționarea cauzei. Încheierea este definitivă. (13) Instanța soluționează cererea de suspendare luând în considerare consecințele probabile ale acesteia asupra tuturor categoriilor de interese ce ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public. Instanța poate să nu dispună măsura prevăzută la alin. (1) în cazul în care consecințele negative ale acesteia ar putea fi mai mari decât beneficiile ei. Hotărârea de a nu dispune suspendarea procedurii de atribuire şi/sau executării contractului nu trebuie să prejudicieze niciun alt drept al persoanei care a înaintat cererea prevăzută la alin. (1)".* Art. 56, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 45/2018, are următorul conținut: *„(1) Cererile introduse la instanțele judecătoreşti potrivit prevederilor prezentului capitol se taxează după cum urmează: a) până la100.000.000 lei inclusiv – 2%; b) peste 100.000.000 lei – 1%. (2) Cererile neevaluabile în bani formulate potrivit prezentei legi şi cele care nu fac obiectul alin. (1) se taxează cu 450 lei. (3) Prin excepție de la prevederile alin. (1), în cazul în care procedura de atribuire este organizată pe loturi, taxele se raportează la valoarea estimată a fiecărui lot contestat. (4) Persoana care a formulat cerere potrivit prevederilor prezentului articol poate beneficia, la cerere, de facilități sub formă de reduceri, eşalonări sau amânări pentru plata taxelor judiciare de timbru datorate, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările şi completările ulterioare".*

[2] O. Puie, *Neconstituționalitatea procedurii administrativ-jurisdicționale reglementate de Legea nr. 101/2016,* în Dreptul nr. 10/2016, p. 27.

Modificările aduse au avut ca obiectiv, în opinia noastră, să urgenteze procedurile, să asigure o celeritate autentică derulării lor, să descurajeze tendința de a se apela la ele într-un mod discreționar şi şicanator. Nutrim nădejdea că practica va confirma realizarea lor.

Secţiunea a III-a
Administrarea bunurilor proprietate publică

§12. Consacrare legală

Deținerea în proprietate publică a bunurilor din sfera acestuia nu poate să se facă decât de către stat sau unitatea administrativ- teritorială, subiecte de drept care sunt prevăzute expres de Constituție. În schimb, administrarea respectivelor bunuri se realizează, de regulă, de alte subiecte de drept, care şi ele sunt prevăzute de Constituție, dar cu **caracter generic,** respectiv o regie autonomă sau o instituție publică. Evident că şi titularii dreptului de proprietate publică pot ei înşişi să-şi administreze bunurile pe care le dețin.

Administrarea bunurilor proprietate publică este reglementată de articolele 867-870 C. civ., care au înlocuit astfel reglementarea art. 12 al Legii nr. 213/1998[1] şi de secțiunea a 2-a a capitolului III, titlul I al părții a V-a din Codul administrativ.

Lor li se adaugă art. 866 C. civ., care, prin denumirea şi prin titlul său, califică *dreptul de administrare* ca fiind un *drept real corespunzător dreptului de proprietate publică.* O asemenea calificare a atras critici severe din partea unui valoros autor, care consideră – şi argumentează – că dreptul de administrare *„nu este – sau, cel puțin, nu ar trebui să fie – un drept real, chiar de natură administrativă"*[2]. Autorul citat consideră că *darea în administrare* reprezintă, *mai degrabă, un mandat de drept public,* în contextul în care administratorul, dispunând de prerogativa de a folosi şi a dispune de bunul luat în administrare, nu acționează în nume propriu, ci în cel al titularului dreptului de proprietate publică, respectiv al statului sau al unității administrativ-teritoriale. În ceea ce ne priveşte, şi noi am criticat, în lucrările noastre anterioare, recunoaşterea, pentru administrator, a *dreptului de a dispune de bun,* care era prevăzută şi de Legea nr. 213/1998 în art. 12 alin. (3)[3], text care a fost abrogat de Codul civil şi „transferat" practic în art. 868 C. civ. Comparând cele două texte constatăm că între ele există două deosebiri: art. 868 alin. (2) nu mai face referire şi la *posedarea bunului,* pe de o parte, iar pe de altă parte, adaugă *condițiile stabilite de lege* celor cuprinse în *actul prin care bunul a fost dat în administrare.*

În acelaşi sens, al negării naturii juridice a dreptului de administrare ca fiind un drept real, un alt autor[4] porneşte chiar de la definiția **dreptului real,** acesta repre-

---

[1] Art. 12 al Legii nr. 213/1998 a fost abrogat prin punctele 3, 4 şi 5 ale art. 89, Secțiunea a 3-a, Cap. V din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil.

[2] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 50 şi pp. 51- 53.

[3] Art. 12 alin. (3) din Legea nr. 213/1998 prevedea că *„Titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească şi să dispună de acesta, în condițiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare".*

[4] D.R. Grigorescu, *Reglementarea dreptului general de administrare a bunurilor proprietate publică în Proiectul de lege privind Codul administrativ,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 290

zentând acel drept în temeiul căruia titularul îşi poate exercita prerogativele asupra unui lucru în mod direct şi nemijlocit, fără concursul altei persoane[1]. În baza argumentelor dezvoltate în studiul precitat, autorul susține că *„este discutabilă calificarea administrării generale ca un veritabil drept. În opinia noastră, mai adecvată ar fi fost folosirea noțiunii de «responsabilitate» a administrării generale a bunurilor proprietate publică (...) administrarea generală constituie, mai degrabă, o obligație a Guvernului sau a consiliilor județene ori locale"*[2].

Revenind la calificarea juridică a *actului de administrare,* în opinia noastră este greu să împărtăşim concepția potrivit căreia acesta, fără a fi un drept real, ar reprezenta *o simplă atribuție administrativă obținută prin delegare.* În opinia noastră, darea în administrare este o modalitate de exercitare şi de valorificare a dreptului de proprietate publică aparținând statului sau unităților administrativ-teritoriale, care se realizează printr-un act juridic, care, de regulă, are caracter unilateral, fiind vorba despre o **hotărâre a Guvernului** sau, după caz, o **hotărâre a consiliului local** sau **județean.** În practică, se regăsesc situații în care actul unilateral, în speță hotărârea consiliului local sau județean, este *„dublat"* de un act bilateral, un contract, în care titularul proprietății publice cuprinde drepturile şi obligațiile pe care le naşte actul de administrare pentru titularul dreptului de proprietate şi pentru administrator[3].

§13. Reguli

Prevederile legale invocate statornicesc următoarele **reguli** în ceea ce priveşte actul de dare în administrare:

a) *subiectul de drept care poate primi în administrare un bun proprietate publică,* potrivit Constituției, sunt *o regie autonomă* sau o *instituție publică.* În conformitate cu *art. 868 C. civ., poate fi vorba despre:* regii autonome; autorități ale administrației publice centrale şi locale; alte instituții publice de interes național, județean sau local.

Într-o formulare sensibil apropiată, art. 300 alin. (1) din Codul administrativ prevede că darea în administrare se poate face către *autorități ale administrației publice centrale, altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, instituțiilor publice şi regiilor autonome din subordinea acestora.*

Din interpretarea *per a contrario* a art. 136 alin. (4) din Constituție, rezultă că nici un alt subiect de drept public sau de drept privat nu poate fi titularul dreptului de administrare[4].

În ceea ce priveşte **regiile autonome şi instituțiile publice,** acestea sunt înființate prin acte administrative de către autoritățile statului sau colectivitățile locale, în scopul realizării unor servicii publice şi se află în raporturi juridice de subordonare față

---

[1] G. Boroi, C.A. Anghelescu, *Curs de drept civil. Partea generală,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, p. 31.

[2] D.R. Grigorescu, *Reglementarea dreptului general de administrare a bunurilor proprietate publică în Proiectul de lege privind Codul administrativ,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice, art. cit.,* p. 290.

[3] Astfel de situații le-am întâlnit în activitatea desfăşurată ca membru al Curții de Conturi, când consiliile locale sau județene care atribuiau anumite bunuri în administrare încheiau şi câte un *contract de administrare,* cu clauze dezvoltate pentru cele două părți.

[4] A.-M. Țigănescu, *Descentralizarea,* în Caietele Ştiințifice nr. 11/2009, pp. 212-213.

de autoritățile care le-au înființat[1]. În doctrină se atrage atenția că noțiunea de *regie autonomă* nu include şi societățile sau companiile naționale, chiar dacă unele dintre acestea primesc în concesiune bunuri proprietate publică fără plata unei redevențe[2].

În dreptul francez, regia autonomă este definită a reprezenta acea persoană publică, în a cărei competență intră desfăşurarea, în mod direct, a unei activități comerciale, neavând însă calitatea de comerciant propriu-zis, din moment ce actele de comerț pe care le realizează sunt simple „accesorii" ale serviciului public pe care îl prestează[3].

Noțiunea de *instituție publică* este definită în art. 5 lit. hh) din Codul administrativ, ea însemnând o *structură funcțională care acționează în regim de putere publică şi/sau prestează servicii publice şi care este finanțată din venituri bugetare, în condițiile legii finanțelor publice.*

b) *Actul juridic prin intermediul căruia bunul poate fi dat în administrare* diferă în funcție de natura acestuia, astfel:

– dacă **bunul respectiv este un bun care aparține domeniului public național,** darea în administrare se face prin **Hotărâre a Guvernului** [art. 867 alin. (1) C. civ.];

– dacă **bunul aparține domeniului public de interes local sau județean,** darea în administrare se va face prin **hotărâre a consiliului local sau județean** [art. 867 alin. (1) C. civ.].

Dreptul de administrare **are o natură administrativă,** neconfundându-se cu drepturile reale derivate din dreptul de proprietate civilă[4].

c) Înscrierea în cartea funciară.

Art. 300 alin. (4) şi (5) din Codul administrativ prevede, pe de o parte, faptul că *bunurile proprietate publică se înscriu în cartea funciară anterior actului de dare în administrare,* iar ulterior realizării acesteia, *dreptul de administrare* însuşi *se înscrie în cartea funciară.*

În cazul încetării dreptului de administrare prin revocarea sau urmare a stingerii dreptului de proprietate publică, actul juridic prin care se constată încetarea dreptului de administrare se radiază din cartea funciară.

d) **Prerogativele celui care administrează bunul** sunt, potrivit art. 868 alin. (2) C. civ. şi art. 302 alin. (2) din Codul administrativ, următoarele:

– dreptul de administrare conferă titularului său capacitatea de a *folosi şi dispune în mod direct de bunul respectiv,* potrivit destinației şi în condițiile stabilite de lege şi de actul de dare în administrare;

- *să asigure paza, protecția şi conservarea bunurilor,* ca un bun proprietar şi să *suporte toate cheltuielile necesare unei bune funcționări;*

- *să efectueze formalitățile necesare cu privire la închiriere,* în limitele actului de dare în administrare şi cu respectarea legislației aplicabile;

- *să culeagă fructele bunului,* în limitele actului de administrare;

- *să efectueze lucrări de investiții asupra bunului,* în condițiile actului de dare în administrare şi a legislației în materia achizițiilor publice;

---

[1] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 102.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 397.

[3] A.S. Ciobanu, *Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, p. 317.

[4] E. Bălan, *Introducere în studiul domenialității,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 60.

- *să întocmească şi să transmită periodic,* la solicitarea autorităților care au dat în administrare şi care sunt prevăzute la art. 287 din Cod, *raportul privind activitatea realizată* în legătură cu bunurile primite în administrare;

- *să suporte toate cheltuielile necesare pentru aducerea bunului la starea corespunzătoare de folosință, în cazul degradării acestuia,* urmare a utilizării necorespunzătoare sau a neasigurării pazei.

Prerogativele autorităților publice care transmit în administrare constau în:

- predarea bunurilor în termenul stabilit prin actul de dare în administrare;

- controlul, periodic, dacă utilizarea bunurilor date în administrare este în concordanță cu afectațiunea bunului sau cu destinația acestuia, precum şi cu specificul de activitate al titularului dreptului de administrare;

- dreptul de a solicita, anual, titularului dreptului de administrare, un raport al activității realizate în legătură cu bunul luat în administrare;

- dreptul de revocare a actului de administrare, în cazul nerespectării obligațiilor titularului dreptului de administrare.

Precizăm că şi Codul civil recunoaşte, în art. 869, *posibilitatea ca dreptul de administrare să poată fi revocat, atunci când interesul public o impune.*

Revocarea actului de administrare se face prin aceeaşi categorie de act juridic prin care bunul a fost dat în administrare, fiind vorba despre hotărâre a Guvernului sau hotărâre a consiliului local, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a celui județean.

e) *Încetarea* sau *stingerea dreptului de administrare,* potrivit art. 869 C. civ. poate avea loc în două modalități:

- prin *încetarea dreptului de proprietate publică* asupra bunului dat în administrare, care, la rândul său se poate produce prin pieirea bunului sau prin trecerea acestuia din domeniul public în cel privat, în condițiile legii;

- *prin revocarea dreptului de administrare,* care poate să intervină atunci când interesul public o cere, după cum am precizat anterior.

Alături de aceste ipostaze, pot să apară altele, cum ar fi reorganizarea persoanei juridice, prin modalitățile prevăzute de lege (comasare, divizare), care atrage încetarea dreptului de administrare, cel puțin în forma inițială, chiar dacă el poate fi transferat noii persoane juridice, ceea ce semnifică şi presupune o nouă procedură.

În momentul încetării dreptului de administrare, bunul trebuie restituit *liber de orice sarcini, în starea tehnică şi funcțională avută la data preluării, mai puțin uzura determinată de exploatarea lui normală.*

f) *Apărarea în justiție a dreptului de administrare* revine titularului acestui drept, potrivit art. 870 C. civ., iar dispozițiile art. 696 alin. (1) ale Codului civil se aplică în mod corespunzător. Art. 696 reglementează una dintre formele acțiunilor confesorii, respectiv *acțiunea confesorie de superficie.*

Instituția juridică a *acțiunii confesorii* evocă acea acțiune care *„are ca obiect recunoaşterea de către pârât a existenței unui drept real, dezmembrământ al dreptului de proprietate, asupra unui bun proprietatea altei persoane şi obligarea pârâtului la respectarea acestui drept"*[1].

---

[1] F. Morozan în C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frențiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină, jurisprudență, op. cit.,* 2012, p. 1005.

În literatura de drept privat[1], se mai reține o trăsătură a dreptului de administrare, care l-ar deosebi pe acesta de celelalte trei forme de valorificare a domeniului public. Este vorba despre faptul că **dreptul de administrare se poate constitui, în opinia autorului citat, numai în ceea ce privește un bun proprietate publică,** pe când **concesiunea, închirierea sau darea în folosință gratuită pot viza și bunuri din domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale.** Atragem însă atenția, că potrivit Codului administrativ al României, *modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale* sunt prevăzute în partea a V-a, titlul II, referitor la *exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale,* iar **prima dintre acestea** în enumerare este **darea în administrare,** urmată de **concesiune, închiriere** și **darea în folosință gratuită.** De aceea, susținerea anterior menționată este posibil să rămână fără fundament, în contextul viitorului Cod administrativ al României.

Termenul de *administrare* mai este întâlnit și utilizat și într-un sens diferit în doctrină și legislație, în ceea ce privește *„administrarea în comun"* a unui bun care este deținut de mai mulți coproprietari. S-a semnalat cazul drumurilor private utilizate de proprietarii unui centru rezidențial, spre exemplu, și, în context, problemele care se ridică în practică în ceea ce privește obligațiile dezvoltatorilor privați ai unor asemenea obiective, în special cele care privesc întreținerea lor, plata eventualelor taxe și impozite către stat sau obligațiile coproprietarilor drumurilor de acest tip[2]. Practic, cum se apreciază în studiul citat, *„ne aflăm în situația descrisă de art. 646 C. civ., a unei coproprietăți forțate, drumul de utilitate privată reprezintă bunul comun, destinat să servească în mod constant utilizării imobilelor ce aparțin mai multor categorii de proprietari"*[3].

Secțiunea a IV-a
Închirierea bunurilor proprietate publică

§14. Consacrare legală

Spre deosebire de administrare, concesiune și dare în folosință gratuită, care, potrivit actualului Cod civil sunt considerate drepturi reale și au fost preluate din fosta Lege nr. 213/1998, abrogată prin Codul administrativ, și transferate în conținutul acestuia, închirierea nu este astfel calificată și nu este prevăzută de Codul civil.

Ea a continuat să se regăsească în Legea nr. 213/1998, până la adoptarea Codului administrativ, care o reglementează în secțiunea a 4-a a capitolului III, titlul I al părții a V-a.

Închirierea poate avea ca obiect bunurile care pot să producă venituri prin cedarea dreptului de folosință, fără dreptul de exploatare a acestora în vederea culegerii de fructe naturale, civile, industriale sau producte. Codul civil o reglemen-

---

[1] V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale,* vol. I, 2004, pp. 433-434.

[2] C.D. Stoian, R. Stoian, *Considerații privind taxele și impozitele aferente drumurilor de utilitate privată deschise circulației publice,* în RDP nr. 3/2016, p. 85.

[3] C.D. Stoian, R. Stoian, *Considerații privind taxele și impozitele aferente drumurilor de utilitate privată deschise circulației publice, art. cit.,* p. 86.

tează în cap. V al titlului IX al său sub denumirea de *contract de locațiune,* care, atunci când are ca obiect bunuri mobile şi imobile poartă denumirea de *închiriere.*

În literatura de specialitate locațiunea este concepută a reprezenta *„prin esența ei, un contract cu termen extinctiv, în care prestația locatorului constă neapărat în prestații succesive corespunzând cu folosința lucrului în timp, iar prestația echivalentă este neapărat calculată după timpul folosinței, chiar şi în cazul în care prețul este fixat în mod global, pe timpul întreg"*[1].

Reglementarea din Codul administrativ a închirierii bunurilor proprietate publică a statului şi a unităților administrativ-teritoriale, care este în egală măsură aplicabilă şi bunurilor private ale acestora, este una ampla, dezvoltată, care conturează o identitate fără precedent a acestui tip de contract în legislația românească.

§15. Actul juridic prin intermediul căruia se face închirierea diferă, ca şi la darea în administrare, în funcție de **natura bunului,** fiind vorba, potrivit art. 335 alin. (1) din Codul administrativ, despre:

– **bunurile proprietate publică a statului,** pentru care închirierea se face prin **Hotărâre a Guvernului;**

– **bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale,** pentru care închirierea se face prin **hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local.**

În conținutul actului de închiriere trebuie să se regăsească, obligatoriu, elementele privind identificarea şi descrierea bunului care face obiectul închirierii; destinația dată bunului care face obiectul închirierii; durata închirierii şi prețul minim al acesteia.

§16. Părțile contractului de închiriere, potrivit art. 334 al Codului administrativ, pot fi:

– chiriaş poate fi orice *persoană fizică sau juridică, română sau străină;*

– calitatea de a transmite, prin închiriere, un bun proprietate publică, revine *titularului dreptului de proprietate sau a celui de administrare.* Categoriile de autorități care pot deține una dintre cele două calități sunt cele prevăzute la art. 287 din Codul administrativ, fiind vorba despre Guvern, ministere şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale şi, respectiv, autoritățile deliberative ale administrației publice locale. Acestor autorități trebuie să li se adauge, în opinia noastră, chiar dacă Codul administrativ nu le enumeră expres pentru închiriere, concesiune şi darea în folosință gratuită, şi regiile autonome şi instituțiile publice care, în calitate de titular al dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică a statului şi a unităților administrativ-teritoriale, le pot închiria, concesiona sau da în folosință gratuită. Omisiunea este corectată prin art. 348 alin. (1) în preambulul său, care adaugă, *autorităților prevăzute la art. 287* şi cele care sunt *titulari ai dreptului de administrare.*

Constatăm că la fel ca şi contractul de concesiune, şi cel de închiriere se încheie între **o persoană juridică de drept public** şi **o persoană fizică sau juridică de drept privat.**

Atunci când închirierea se face de către titularul dreptului de administrare, prețul chiriei se împarte între titularul dreptului de proprietate şi cel al dreptului de administrare. Acesta din urmă va primi o cotă-parte cuprinsă între 20-50%, al cărei

[1] M. Cantacuzino, *Elementele dreptului civil,* Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 635.

cuantum exact este stabilit prin actul de închiriere. Regula nu este aplicabilă atunci când activitatea titularului dreptului de administrare este finanțată de la bugetul de stat sau de la cel local.

§17. Principiul licitației şi reguli de desfăşurare a ei

Prin art. 335 alin. (5) din Codul administrativ se instituie **principiul** conform căruia închirierea bunurilor proprietate publică **se face pe bază de licitație publică.**

În derularea licitației regăsim proceduri similare celor întâlnite la concesiune, respectiv:

a) întocmirea **documentației de atribuire,** care este formată din *caietul de sarcini, contractul-cadru* care cuprinde clauzele contractuale obligatorii; *fişa de date* a procedurii, precum şi *formulare şi modele de documente.* Această documentație se elaborează şi aprobă de autoritatea contractantă, care poate impune *condiții speciale de îndeplinire a contractului,* care au ca scop producerea unor efecte de ordin social, protecția mediului sau promovarea dezvoltării durabile;

b) constituirea *garanției,* care este obligatorie şi se stabileşte la nivelul a două chirii;

c) reguli de *transparență,* privind *publicitatea* în Monitorul Oficial, partea a VI-a, precum şi într-un cotidian național sau local; *anunțul de licitație,* dreptul de a cere *clarificări* şi *obligația autorității contractante de a le furniza;*

d) reguli privind *oferta* şi *ofertanții* (participanții la licitație).

Oferta trebuie să fie redactată în limba română şi să respecte regulile prevăzute de art. 338 din Codul administrativ. Ea are caracter confidențial până la data stabilită pentru deschidere.

Pentru a putea participa la licitație, este necesar ca persoanele să aibă achitate taxele de licitație, toate datoriile către stat şi să nu se afle în stare de insolvență, faliment sau lichidare. Sunt stabilite, prin art. 342-343, *criteriile de atribuire a contractului de închiriere* şi *modul de determinare a ofertei câştigătoare.*

Derularea procedurii trebuie să respecte toate prescripțiile legale, în caz contrar putând interveni *anularea procedurii de licitație,* atunci când se constată abateri grave, care fac imposibilă încheierea contractului.

§18. Drepturile şi obligațiile părților

În art. 348 al Codului administrativ sunt prevăzute drepturile şi obligațiile corelative ale autorităților care închiriază bunul, sau *locator,* în termenii Codului civil şi ale celui care primeşte în închiriere sau ale *locatarului,* în aceiaşi termeni.

Cât priveşte **autoritățile care închiriază,** care, cum spuneam, sunt titularii dreptului de proprietate sau ai celui de administrare, acestora le revin două categorii de drepturi şi obligații:

A) **Drepturi şi obligații prevăzute de Codul administrativ,** respectiv:

- să predea bunul, pe bază de proces-verbal, în termenul de 20 de zile prevăzut la art. 345;
- să încaseze chiria, conform contractului de închiriere;
- să beneficieze de garanția constituită sau să o restituie, conform legii;

- să mențină bunul în stare corespunzătoare de folosință pe toată durata închirierii, conform destinației sale şi să efectueze reparațiile necesare acestui scop;
- să controleze executarea obligațiilor titularului dreptului de închiriere şi respectarea condițiilor închirierii;
- să asigure folosința netulburată a bunului pe durata închirierii.

B) **Alte drepturi şi obligații care îi revin conform prevederilor Codului civil[1].**

Titularului contractului de închiriere îi revin, în egală măsură, pe lângă obligațiile prevăzute de Codul civil[2] şi următoarele **drepturi şi obligații** prevăzute de Codul administrativ:

- să nu aducă atingere dreptului de proprietate publică prin faptele şi actele juridice săvârşite;
- să plătească chiria, în avans, în cuantumul şi la termenele prevăzute în contract;
- să constituie garanția, conform documentației de atribuire;
- să solicite autorităților de la care a primit în închiriere bunul, să efectueze reparațiile necesare, evident, fiind vorba despre cele care cad în sarcina acestora, sau, în caz contrar, să le efectueze el şi să solicite contravaloarea lor;
- să efectueze la timp şi în condiții corespunzătoare lucrările de întreținere curente şi reparațiile normale care îi incumbă;
- să folosească bunul cu prudență şi diligență, potrivit destinației stabilite prin contract şi să-l restituie, la încetarea contractului, pe bază de proces-verbal, aşa cum l-a primit, de altfel, în starea existentă la momentul închirierii, mai puțin uzura aferentă exploatării lui normale.

§19. Contractul de închiriere

Se încheie în formă scrisă, sub sancțiunea nulității, într-un termen de 20 de zile calendaristice de la data când autoritatea contractantă a informat ofertanții în scris, cu confirmare de primire, despre deciziile privind atribuirea contractului.

În cazul neîncheierii în acest termen, partea în culpă poate fi obligată la plata unor daune-interese. Ca şi în cazul concesiunii, atunci când ofertantul câştigător nu încheie contractul, procedura de licitație se anulează şi se declanşează o altă procedură, însă studiul de oportunitate îşi păstrează valabilitatea. Şi la închiriere, ca şi la concesiune, predarea-primirea bunului se face pe baza unui proces-verbal, într-un termen de maximum 30 de zile de la constituirea garanției.

§20. Încetarea contractului

Are loc în condițiile prevăzute de Codul civil, care consacră *denunțarea contractului* (art. 1.816); *rezilierea locațiunii* (art. 1.817); *imposibilitatea folosirii bunului* (art. 1.818); *desființarea titlului locatorului* (art. 1.819) şi *moartea locatorului sau a locatarului* (art. 1.820).

Norma de trimitere la Codul civil credem că trebuie primită cu unele rezerve. Regimul duratei contractului de închiriere, conform Codului civil, este guvernat de

---

[1] Reglementarea o regăsim în art. 1.786 -1.795 C. civ. privind *obligațiile locatorului.*

[2] *Obligațiile locatarului* le regăsim reglementate în art. 1.796-1.804 C. civ.

principiul că *„dacă termenul contractului de locaţiune nu este stabilit de părţi, prin uzanţe sau lege, locaţiunea este fără determinarea duratei"*[1]. În ceea ce priveşte închirierea bunurilor proprietatea publică sau privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, apreciem că nu funcţionează un asemenea principiu, că regula trebuie să o reprezinte stabilirea unei durate pentru care contractul se încheie.

Faptul că lucrurile stau astfel este susţinut chiar de alin. (2) al art. 349 care recunoaşte autorităţilor care au transmis bunul cu închiriere **dreptul de a-l denunţa**, atunci când **interesul naţional sau local justifică reîntoarcerea bunului în folosinţa publică.**

Denunţarea trebuie precedată de o **notificare,** în care se transmite titularului contractului de închiriere situaţia intervenită.

La încetarea contractului, bunul se restituie în stare corespunzătoare, cu toate lucrările de conservare şi amenajare în funcţiune.

Intervenţia încetării contractului de închiriere va fi comunicată şi la cartea funciară, în vederea radierii înscrierii lui.

Secţiunea a V-a
Darea în folosinţă gratuită

§21. Consacrarea legală

Dreptul de folosinţă gratuită este reglementat prin articolele 874-875 C. civ., fiind calificat, alături de dreptul de administrare şi cel de concesiune, ca un **drept real aplicabil bunurilor proprietate publică.**

Articolul **136 alin. (4), teza finală** din Constituţia revizuită prevede **posibilitatea ca bunurile proprietate publică să fie date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.**

În ceea ce priveşte Codul civil, acesta prevede, în art. 874 alin. (1), că *„dreptul de folosinţă asupra bunurilor proprietate publică se acordă, cu titlu gratuit, pe termen limitat, în favoarea **instituţiilor de utilitate publică*** (subl. ns.)*".*

Constatăm că prin Constituţie şi Codul civil se recunoaşte posibilitatea ca darea în folosinţă gratuită să poată viza doar **instituţiile de utilitate publică**[2].

O asemenea situaţie normativă a determinat unii autori să formuleze opinia, la care subscriem, că *„se impune* de lege ferenda *modificarea expresă (...) în sensul unei sistematizări legislative neechivoce cu privire la acordarea dreptului de folosinţă gratuită a bunurilor proprietate privată din patrimoniul unităţilor administrativ-teritoriale şi chiar al statului, de către consiliile judeţene/locale, respectiv Guvernul României, după caz, şi în mod deosebit conturarea mai precisă a eventualilor beneficiari ai acestui drept real"*[3].

---

[1] M.-L. Belu Magdo în D.M. Gavriş, M. Eftimie, M.-L. Belu Magdo, M. Afrăsenie, C.M. Niţă, A-M. Mateescu, D. Gârbovan, C. Puşchin, M.A. Stoian, E. Mădulărescu, G. Răducan, V. Dănăilă, E. Oprina, A. Bleoancă, Fl. Morozan, N.H. Ţiţ, D.-A. Rohnean, *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă*, Vol. III, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, p. 179.

[2] Până la adoptarea Codului administrativ, astfel de dispoziţii se regăseau şi în Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, dar ele au fost între timp abrogate, odată cu abrogarea legii în ansamblul său.

[3] I. Imbrescu, D.M. Ştefu, *Consideraţii asupra evoluţiei reglementărilor privind dreptul de folosinţă cu titlu gratuit asupra bunurilor proprietate publică, art. cit.*, p. 173.

Proprietatea publică şi privată a statului şi a unităților administrativ-teritoriale are o semnificație deosebită pentru existența însăşi a acestora, astfel încât clarificarea legislației este un obiectiv care trebuie asumat cu responsabilitate. Atât ca teoretician, dar, mai ales, ca practician, ca membru al Curții de Conturi a României, am putut constata de câtă imaginație pot da dovadă oamenii, în general, şi cei implicați în conducerea unor autorități şi instituții publice, în particular, atunci când este vorba despre identificarea unor metode prin care să legitimeze ceea ce în realitate reprezintă ilegalități şi imoralități grave. Cum se exprimă şi autorii citați, *„trebuie curmată prin dispoziții juridice exprese posibilitatea unor «inginerii administrative», de trecere în prealabil a bunurilor din domeniul public (...) în domeniul privat, unde, în actuala reglementare, sfera beneficiarilor dreptului de folosință gratuită a bunurilor proprietate privată este foarte largă"*[1].

Astfel de „temeri" şi de propuneri au fost între timp „acoperite" prin adoptarea Codului administrativ. Dispoziții privind această operațiune juridică se regăsesc dezvoltate în secțiunea 5-a a capitolului III, titlul I al părții a V-a a Codului administrativ.

Noțiunea de *instituție de utilitate publică* o regăsim definită în art. 5 lit. ii) din Codul administrativ, ea semnificând *persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică.* Conferirea acestui statut se face pentru acele structuri private a căror activitate satisface interese publice de o semnificație specială, parcurgerea unei proceduri administrative, îndeplinirea unor condiții şi recunoaşterea, prin act administrativ (hotărâre a Guvernului) a lui.

§22. Obiectul şi actul prin care se realizează

Darea în folosință gratuită poate viza **bunurile proprietate publică** a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în egală măsură în care poate să vizeze şi **bunuri proprietate privată** a acestora.

La fel ca şi concesionarea, administrarea şi închirierea bunurilor proprietate publică şi darea în folosință gratuită a acestora intră în competența aceloraşi autorități publice, respectiv a Guvernului, ori, după caz, a consiliilor județene, municipale, orăşeneşti şi comunale, prin **hotărâre**[2].

În actul prin care bunul este dat în folosință gratuită trebuie trecute obligatoriu anumite clauze, respectiv: descrierea şi destinația bunului, cu specificarea reglementărilor specifice privind paza şi protecția lui, dacă bunul are un regim special; drepturile şi obligațiile corelative ale părților; durata pentru care se acordă folosința gratuită, maximul fiind tot de 49 de ani, ca în cazul concesiunilor; termenul de predare-primire a bunului care face obiectul ei; modalitățile de angajare a răspunderii şi sancțiunile aplicabile.

§23. Drepturi şi obligații

Sunt prevăzute în art. 353 din Codul administrativ, pentru ambele părți ale actului de dare în administrare.

---

[1] I. Imbrescu, D.M. Ştefu, *Considerații asupra evoluției reglementărilor privind dreptul de folosință cu titlu gratuit asupra bunurilor proprietate publică, art. cit.*, p. 173.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, p. 123.

În ceea ce priveşte **autorităţile care dau în folosinţă gratuită** bunurile proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, ca şi pe cele private, de altfel, acestea au următoarele drepturi şi obligaţii:

- să verifice modul în care sunt respectate condiţiile de folosinţă stabilite prin actul de dare în folosinţă;
- să solicite încetarea folosinţei gratuite şi restituirea bunului, atunci când interesul public o cere.

Pentru **titularul dreptului de folosinţă gratuită,** art. 353 alin. (2) stabileşte exclusiv **obligaţii,** şi anume:

- să folosească bunul conform destinaţiei în vederea căreia a fost acordată darea în folosinţă;
- să prezinte, anual, celeilalte părţi, rapoarte cu privire la activitatea de utilitate publică desfăşurată, gradul de implementare la nivelul colectivităţii, precum şi prognoze şi strategii pentru viitor;
- să permită accesul autorităţilor publice care le-au transmis dreptul de folosinţă gratuită, pentru a exercita controlul;
- să nu modifice bunul, în tot sau în parte şi să-l restituie, la încetarea folosinţei gratuite, în stare corespunzătoare şi liber de sarcini.

Art. 874 alin. (2) C. civ. prevede că, în lipsa unor dispoziţii contrare în actul de constituire, titularul dreptului de folosinţă gratuită nu beneficiază de fructele civile ale bunului. În completarea acestui text, art. 353 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ consacră obligaţia titularilor dreptului de folosinţă gratuită de a restitui autorităţilor care le-au acordat acest drept *fructele civile rezultate din folosirea bunului, dacă prin lege nu se prevede altfel.*

În afara acestor obligaţii, Codul administrativ mai adaugă, prin art. 354, *interdicţia de a fi transmisă folosinţa gratuită, cu titlu oneros sau gratuit,* precum şi *obligaţia de a informa autorităţile cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică sau a unor cauze care ar atrage imposibilitatea folosirii bunului respectiv.*

Potrivit art. 875 alin. (1) C. civ. apărarea în justiţie a dreptului de folosinţă gratuită revine titularului dreptului.

Pentru fiecare dintre modalităţile juridice de exercitare a dreptului de proprietate publică (şi, prin asimilare, şi a celui de proprietate privată al statului şi unităţii administrativ-teritoriale) sunt prevăzute, în Codul administrativ, răspunderi şi sancţiuni, fiind vorba despre răspunderea administrativ-contravenţională.

Secţiunea a VI-a
Domeniul privat al statului şi al unităţii administrativ-teritoriale

§24. Introducere

După cum am arătat în secţiunea consacrată reglementării prin Codul administrativ a proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţii administrativ-teritoriale „una dintre noutăţile aduse de acesta şi din golurile pe care le umple în legislaţie, o reprezintă reglementarea, prin titlul II al părţii a V-a, a *exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.* El include totalitatea bunurilor statului sau

unităților administrativ-teritoriale, aflate în proprietatea acestora, care nu fac parte din domeniul public al lor.

Constituind *proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale,* în calitate de titulari, acestea exercită asupra bunurilor respective un **drept de proprietate privată.**

§25. Regimul juridic al domeniului privat al statului şi a unităților administrativ-teritoriale

Din analiza întreprinsă asupra regimului juridic al domeniului public în accepțiunea restrânsă a sa, care se suprapune proprietății publice, am determinat faptul că acesta este guvernat de principiile inalienabilității, insesizabilității şi imprescriptibilității. În cazul domeniului privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, regimul juridic căruia se supune este **de drept comun** în ceea ce priveşte **dobândirea, exercitarea** sau **stingerea dreptului de proprietate** asupra acestei categorii de bunuri, care se completează cu dispozițiile Codului administrativ. Spre deosebire de bunurile domeniului public, care sunt scoase din circuitul civil, cele care alcătuiesc domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale se află în circuitul civil. Ele pot face obiectul **vânzării,** care trebuie să se desfăşoare după o procedură reglementată de art. 368 din Codul administrativ.

Faptul că bunurile din domeniul privat *se supun dreptului comun* trebuie înțeles în sensul recunoaşterii unor derogări, a unor particularități ale regimului lor juridic, care se concretizează după cum urmează:

- sunt supuse inventarierii obligatorii, desfăşurată potrivit reglementărilor legale;
- modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată sunt comune, ca sferă şi regim juridic, celor prin care se exercită dreptul de proprietate publică al statului sau al unității administrativ-teritoriale;
- litigiile privind actele administrative şi cele asimilate lor referitoare la *dreptul de proprietate a statului sau al unităților administrativ-teritoriale sunt de competența instanțelor de drept comun* (subl. ns.), potrivit art. 370 din Codul administrativ. Constatăm că textul face vorbire de *dreptul de proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale,* fără să diferențieze între proprietatea publică şi cea privată a acestora. Conform principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus,* rezultă că orice litigiu referitor la un act administrativ, tipic sau asimilat, care vizează un bun proprietatea celor două entități, indiferent de tipul de proprietate, vor fi deferite instanțelor de contencios administrativ. Este o soluție îndrăzneață, pe care o împărtăşim, dar care nu credem că va „rezista" în practică. După cum am prezentat în partea consacrată contenciosului administrativ, prin ultimele modificări aduse legii-cadru în materie, o parte din litigiile care privesc contractele administrative, care sunt acte administrative asimilate, respectiv cele care privesc executarea lor, au fost transferate instanțelor de drept comun.

Sub acest aspect constatăm o contradicție şi o lipsă de armonizare între prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi cele ale Codului administrativ, care atribuie toate litigiile, privind toate categoriile de bunuri ale statului şi unităților administrativ-teritoriale, instanțelor de contencios administrativ. În opinia noastră, ar fi fost preferabilă formula *se soluționează în condițiile legii contenciosului administrativ,* pe care o propunem *de lege ferenda.*

§26. Dobândirea dreptului de proprietate privată. Trecerea unui bun din domeniul privat al statului în cel al unității administrativ-teritoriale şi invers

Dobândirea de bunuri în proprietate privată se face prin modalitățile prevăzute de Codul civil, de Codul administrativ şi de diferite legi speciale.

Codul administrativ impune, prin art. 361 alin. (2) autorităților administrației publice locale obligația de a identifica pe raza unității administrativ-teritoriale unde funcționează, bunurile al căror titular nu se cunoaşte şi de a le inventaria şi evidenția separat de bunurile cuprinse în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale. Aceste bunuri urmează să fie trecute, în baza procedurii prevăzută de alin. (3) şi (4) al art. 361 din Codul administrativ, în domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale şi incluse, astfel, în inventarul centralizat al acestora.

În ceea ce priveşte **trecerea unui bun dintr-un domeniu privat al unui titular în cel privat al altui titular** sau **din domeniul public în cel privat, al aceluiaşi titular** sunt reglementate prin **art. 362-365** din Codul administrativ, după cum urmează:

a) trecerea unui bun din domeniul privat al statului în cel al unei unități administrativ-teritoriale se face prin **hotărâre a Guvernului, la cererea consiliului local, județean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti,** cu plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate, în condițiile legii;

b) trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în cel al statului se face prin **hotărâre a consiliului local, județean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti,** la cererea Guvernului;

c) trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al alteia se face prin hotărâre a consiliului local, județean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti care deține bunul în proprietate, la cererea celui care doreşte să îl dobândească în proprietatea sa privată, cu plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate, în condițiile legii;

d) trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiaşi titular se face prin **hotărâre a Guvernului,** sau, după caz, prin hotărâre a **consiliului local, județean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.**

Este necesar şi obligatoriu, sub sancțiunea nulității absolute, ca în hotărârile prin care se efectuează operațiunea respectivă să se regăsească **justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național sau local,** după caz.

Comun celor patru categorii de operațiuni este **recunoaşterea posibilității, pentru persoanele interesate, de a ataca hotărârea de trecere în condițiile legii contenciosului administrativ.**

Constatăm din nou că toate hotărârile, indiferent că privesc domeniul public sau cel privat al statului sau unității administrativ-teritoriale se atacă la instanța de contencios administrativ. Înțelegem astfel că voința legiuitorul a fost să confere acestei categorii de instanțe orice litigiu care priveşte un bun proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, indiferent de natura, publică sau privată a bunului, în condițiile legii care le reglementează activitatea.

Atragem atenția că formula utilizată de alineatele finale ale art. 362-365 prevede că atacarea actului se face *în condițiile legii contenciosului administrativ,* pe care am propus-o şi noi în cadrul unei secțiuni anterioare.

§27. Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Regimul vânzării

Cum am anticipat deja, Codul administrativ consacră același regim juridic exercitării dreptului de proprietate privată, precum cel al exercitării dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Regăsim astfel cele patru modalități, de dare în administrare, concesionare, închiriere, dare în folosință gratuită, cărora se pot adăuga *alte modalități prevăzute de lege.* Regimul juridic al acestor modalități de exercitare a dreptului de proprietate privată este identic celui al exercitării bunurilor din domeniul public al statului și al unității administrativ-teritoriale[1].

Regimul **vânzării bunurilor din domeniul privat** al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este reglementat de art. 368 din Codul administrativ, în centrul său aflându-se **principiul licitației.**

Procedura de organizare și desfășurare a licitației este cea prevăzută de art. 336-346 pentru încheierea contractelor de concesiune și este guvernată de aceleași principii care sunt aplicabile în cazul acestui contract, pe care l-am prezentat în secțiunea consacrată lui.

Prin derogare de la principiul licitației, vânzarea se poate fără licitație publică, în cazurile expres și limitativ prevăzute de Codul administrativ în alin (3) al art. 368 și anume:

a) în cazul proprietarilor de imobile care le-au construit cu bună-credință, care beneficiază de un drept de preempțiune la cumpărarea terenului pe care aceasta este edificată și care aparține domeniului privat al statului sau al unei unități administrativ-teritoriale, în condițiile prevăzute de art. 588 C. civ.

În scopul exercitării acestui drept, proprietarul terenului transmite o notificare în termen de 15 zile de la publicarea hotărârii Guvernului sau a organului deliberativ al autonomiei locale referitoare la vânzare. Proprietarul construcției trebuie să-și exprime opțiunea de cumpărare în termen de 15 zile de la primirea notificării;

b) în cazul unui teren proprietate privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale pe care se află construcții ale altui proprietar sau care au făcut obiectul reconstituirii dreptului de proprietate în baza legilor speciale sau a unei hotărâri judecătorești pronunțată după intrarea în vigoare a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă și care poate fi vândut proprietarului construcției respective, sunt necesare **cererea** proprietarului construcției și, respectiv, **aprobarea** Guvernului sau a organului deliberativ al autonomiei locale;

c) în cazul construcției proprietate privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale edificată pe terenul altei persoane, care poate fi vândută proprietarului terenului, la **cererea** proprietarului terenului și, respectiv, **aprobarea** Guvernului sau a organului deliberativ al autonomiei locale;

d) în cazul unei construcții sau al unui teren deținut în comun de stat sau unitatea administrativ-teritorială și alți titulari, care poate fi vândut, pentru întregirea proprietății, celuilalt coindivizar, la cererea acestuia, cu aprobarea Guvernului sau a Consiliului local, județean sau a Consiliului General al municipiului București.

---

[1] Reamintim că este vorba despre principiile transparenței, tratamentului egal, proporționalității, nediscriminării și liberei concurențe.

Sfera excepțiilor este **enunțiativă, nu limitativă,** admițându-se posibilitatea de a se institui, prin legi speciale şi alte soluții derogatorii.

Actul juridic prin care se aprobă vânzarea unui bun din domeniul privat al statului sau unității administrativ-teritoriale poate fi:

a) **hotărâre a Guvernului,** în cazul în care bunul este proprietatea publică a statului şi nu a fost dat în administrarea ministerelor sau altor organe ale administrației centrale de specialitate;

b) **ordin al ministrului** sau prin **act administrativ al conducătorului organului administrației centrale de specialitate,** în cazul în care bunul este dat în administrare unui asemenea organ;

c) **hotărâre a consiliului local, județean** sau a **Consiliului General** al **Municipiului Bucureşti,** pentru bunurile din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale.

Pe lângă regulile speciale privind licitația, vânzarea bunurilor din domeniul privat mai cunoaşte următoarele specificități:

a) constituirea unei **garanții,** stabilită între 3-10% din prețul contractului de vânzare, fără TVA;

b) aprobarea, prin hotărâre a Guvernului sau a organului deliberativ al autonomiei locale a unui **preț minim de vânzare,** care se stabileşte ca fiind valoarea cea mai mare dintre prețul de piață stabilit de evaluatori autorizați şi valoarea de inventar a imobilului;

c) predarea-primirea bunului vândut se face pe bază de **proces-verbal,** încheiat în termen de cel mult 30 de zile de la data încasării prețului.

§28. Concluzii

Prin analiza modului în care Codul administrativ reglementează domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, apreciem că s-a reuşit demontarea regulii considerată aproape axiomatică, potrivit căruia acest *domeniu se supune dreptului comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.* **Această axiomă instituia regimul de drept comun, ca regulă şi normele derogatorii, ca excepție.** Prin Codul administrativ, ne îngăduim să ne exprimăm în sensul că **regula devine excepție şi excepția regulă.** Altfel spus, de esența regimul juridic al acestor bunuri este existența unor reguli derogatorii, în sensul că bunurile respective se află, teoretic, în circuitul civil, însă dreptul de proprietate cu privire la ele se exercită prin norme derogatorii de la dreptul comun. Împărtăşim această concepție administrativistă, „publicistă", care suntem convinşi că va fi contestată furibund de „privatişti". Ea este de natură să protejeze proprietatea statului şi a unităților administrativ-teritoriale, indiferent de tipul ei. Aceasta deoarece esențial la această proprietate nu este tipul ei, publică sau privată, ci rațiunea şi finalitatea ei, care constau în slujirea interesului public, prezent şi viitor. De aceea, regulile care îi ocârmuiesc regimul său juridic trebuie să fie astfel construite şi concepute, încât să slujească o asemenea finalitate.

Capitolul VII

REGIMUL JURIDIC APLICABIL PROPRIETĂŢII PUBLICE

Secţiunea I
Generalităţi

Noţiunea de *regim juridic,* în general, evocă un ansamblu de condiţii, de fond şi de formă, care dau identitate unei categorii juridice în raport cu altele, în circuitul juridic existent. Particularizând această definiţie, noţiunea de regim juridic al domeniului public evocă ansamblul regulilor aplicabile bunurilor care aparţin domeniului public, precum şi raporturile juridice care iau naştere între titularii acestor bunuri şi terţele persoane[1].

În ceea ce priveşte regimul juridic aplicabil celor două categorii de bunuri care aparţin domeniului public, dintru început trebuie să precizăm că bunurile proprietate publică sunt supuse în mod dominant unui regim juridic de drept public, **în care regăsim mai multe principii pe care le vom analiza ulterior.** Bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public sunt supuse, concomitent, la **două tipuri de regimuri juridice diferite** sau, într-o altă exprimare, la **un regim juridic mixt, de drept comun şi de putere,** în care ultimul este predominant. Nu putem pune astfel semnul egalităţii între regimul de putere care guvernează bunurile proprietate publică din domeniul public şi regimul bunurilor proprietate privată din componenţa acestuia. Considerăm că Legea fundamentală însăşi, care consacră un stat de drept, democratic şi social încă din primul său articol, şi care creează cadrul constituţional în care poate opera restrângerea unui drept fundamental sau a unei libertăţi, se opune la o asemenea identificare.

Vom determina, astfel, **un regim dominant de drept public, pentru bunurile proprietate publică** şi **un regim domenial (de putere) special, pentru bunurile proprietate privată** care aparţin domeniului public. În acord cu opinia avizată a mai tânărului nostru coleg, nici noi nu suntem adepţii tezei conform căreia *„regimul domeniului public trebuie să fie exclus total din sfera de analiză a dreptului civil"*[2]. Cel mai relevant exemplu al „coabitării" celor două regimuri juridice o reprezintă contractele administrative. În general, abordarea noastră este dialectică şi flexibilă atunci când este vorba despre instituţii în care interferează dreptul public cu cel privat, cum ar fi funcţionarul public, contractul administrativ sau domeniul public. Ceea ce nu putem însă accepta este *tendinţa de monopol* pe care o manifestă reprezentanţii uneia dintre cele două ramuri, în speţă al dreptului privat. În ceea ce priveşte regimul special al bunurilor din domeniul public, *dacă vrem să fim corecţi şi riguroşi,* cum se exprimă

---

[1] L. Sabău, *Regimul juridic al domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale,* în RDP nr. 1/2001, p. 96.

[2] A.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi Franţa. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituţi. Protecţia juridică specială a integrităţii şi afectaţiunii domeniale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 11.

autorul citat, nu doar în România, ci şi în altele care au reprezentat un reper pentru noi, cum ar fi Franța sau Germania, acesta se analizează *„dintr-o perspectivă administrativistă, care excedează, în mod firesc, normelor mult prea permisive ale dreptului privat"*[1].

Secţiunea a II-a
Principii

Inițial, principiile aplicabile domeniului public, în accepțiunea în care acesta se identifica cu proprietatea publică, erau prevăzute în art. 11 din Legea nr. 213/1998, în prezent abrogat, ele fiind în prezent consacrate de Codul civil în art. 861, primele două alineate. În primul alineat[2], sunt enumerate **inalienabilitatea, imprescriptibilitatea** şi **insesizabilitatea,** care reprezintă, într-o expresie metaforică **tripticul domenialității publice**[3]. În cel de-al doilea alineat[4] se dezvoltă regimul juridic al imprescriptibilității sub cele două forme ale sale, extinctivă şi achizitivă.

Principiile aplicabile proprietății publice, conform Codului civil, sunt astfel **inalienabilitatea, imprescriptibilitatea, insesizabilitatea.** Lor li se adaugă **regimul specific al grevării cu sarcini sau servituți**[5].

Acestor principii se adaugă cele consacrate de Codul administrativ în art. 285 sub titulatura *principiile specifice dreptului de proprietate publică.* Este vorba despre *principiul priorității interesului public; principiul protecției şi conservării; principiul gestiunii eficiente* şi cel al *transparenței şi publicității.*

Fiecare dintre aceste principii întregeşte identitatea proprietății publice şi elementele care îi legitimează existența. În ceea ce priveşte *prioritatea interesului public,* el reprezintă o particularizare a regimului de putere publică specific administrației, de esența căruia este preempțiunea interesului public (general) în fața celui particular. Adăugăm şi faptul că însăşi apartenența unui bun la proprietatea publică este determinată de slujirea unui interes public. Astfel se justifică şi cel de-al doilea principiu, al *protecției şi al conservării,* care sunt de natură să păstreze bunul în materialitatea lui, pentru a se transmite generațiilor viitoare.

Gestiunea eficientă a bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale răspunde nevoii de apărare a lor, a patrimoniului public, în general, în forma materială şi valorică a lui. În ceea ce priveşte *transparența şi publicitatea,* ele sunt reguli care guvernează viața publică, în general. Potrivit art. 8 alin. (2) din Codul administrativ, semnificația transparenței include *dreptul* beneficiarilor activităților organelor administrației publice de a obține informații de la acestea şi *obligația* corelativă a lor de a pune la dispoziție beneficiarilor informații, din oficiu sau la cerere.

Vom analiza, în cele ce urmează, principiile consacrate de Codul civil.

---

[1] A.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi Franța. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituți. Protecția juridică specială a integrității şi afectațiunii domeniale, op. cit.,* pp. 11-12.

[2] Art. 861 alin. (1) C. civ. are următorul conținut: *Bunurile proprietate publică sunt inalienabile, insesizabile şi imprescriptibile.*

[3] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 69.

[4] Art. 861 alin. (2) C. civ. are următorul conținut: *Proprietatea asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz şi nici nu poate fi dobândită de terți prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor imobile.*

[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 210-213.

A. Inalienabilitatea reprezintă, în egală măsură, un principiu de rang constituțional şi legal, el fiind consacrat atât de art. 136 alin. (4) din legea fundamentală, cât şi de art. 861 C. civ. Acest principiu semnifică faptul că bunurile domeniului public *„nu pot fi înstrăinate".* Imposibilitatea înstrăinării lor nu exclude însă existența unor forme de punere în valoare a bunurilor proprietate publică, ele putând fi *date în administrare, concesionate, închiriate sau date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.* Caracterul inalienabil *nu permite dezmembrarea dreptului de proprietate prin constituirea de drepturi reale derivate, cum ar fi uzul, uzufructul, abitația, servituțile sau superficia*[1].

Principiul inalienabilității este recunoscut şi în legislația şi doctrina franceză, unde se menționează faptul că un bun al domeniului public care aparține unei persoane publice *nu poate fi nici dobândit prin prescripție, nici vândut*[2].

Acest principiu vizează bunurile publice care aparțin domeniului public. A admite că toate bunurile care aparțin domeniului public, inclusiv cele private, sunt inalienabile, înseamnă a exclude în mod nejustificat şi nelegitim de la posibilitatea înstrăinării categorii importante de bunuri. Am afecta, astfel, şi dreptul statului sau al unității administrativ-teritoriale, care ar pierde posibilitatea de a mai dobândi în proprietate aceste bunuri, pentru că ele nu pot fi înstrăinate[3].

Considerăm că bunurile private din domeniul public *„lato sensu" pot fi înstrăinate, însă este vorba despre o alienabilitate limitată, condiționată, care se exercită, ca întregul drept de proprietate, de altfel, sub paza persoanei morale de drept public. Ea impune astfel autorizări, exercitarea unui drept de preempțiune al statului etc.*[4].

Atunci când aceste bunuri ajung din proprietatea privată a unei persoane juridice de drept privat în proprietatea publică a statului sau a unității administrativ-teritoriale, lucrurile se schimbă fundamental. Credem că, în această situație, regimul juridic mixt încetează, natura bunului însuşi se transformă, el devine *bun proprietate publică,* guvernat în exclusivitate de un regim de drept public şi aflat în proprietatea unei persoane morale de drept public. Aceasta nu poate fi, potrivit art. 136 alin. (2), decât statul sau unitatea administrativ-teritorială.

Prin urmare, vom vorbi despre o ***inalienabilitate absolută şi nelimitată a bunurilor publice din domeniul public şi despre o alienabilitate relativă, limitată, a bunurilor proprietate privată care aparțin domeniului public sau,*** **cum se exprimă regretatul profesor Antonie Iorgovan, despre** *principiul inalienabilității bunurilor domeniului public* care fac obiect al proprietății publice şi despre *principiul prohibirii ori restrângerii vânzării bunurilor domeniale* care sunt obiect al proprietății private[5].

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii care vizează regimul inalienabilității bunurilor domeniului public[6], astfel cum era el consacrat de fostul art. 11 din Legea nr. 213/1998, în prezent abrogat, în realitate

---

[1] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 68.

[2] S. Velley, *Droit administratif, op. cit.,* 14-ème édition, 2017-2018, p. 158.

[3] A.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi francez,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 208-210.

[4] M. Preda, *Drept administrativ, partea generală,* ed. revăzută şi actualizată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 212.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, p. 211.

[6] Decizia C.C.R. nr. 43 din 10 aprilie 2003 publicată în M. Of. nr. 476 din 13 iulie 2003; Decizia C.C.R. nr. 627din 12 mai 2011 publicată în M. Of. nr. 517 din 22 iulie 2011.

transferat în art. 861 C. civ. Prin aceste decizii *„Curtea a constatat că prevederile legale criticate stabilesc regimul proprietății publice, dezvoltând şi precizând conținutul art. 136 alin. (1) din Constituție*, potrivit căruia *«Bunurile proprietate publică sunt inalienabile»"*. În temeiul acestui principiu constituțional, dezvoltat prin dispozițiile art. 1 din Legea nr. 213/1998, bunurile care fac obiect al proprietății publice sunt scoase din circuitul civil general. Or, este evident că inalienabilitatea bunurilor care constituie obiect al dreptului de proprietate publică interzice nu numai soluția înstrăinării lor, ci, ca o consecință, şi posibilitatea dobândirii acestora de către terți prin orice mod de dobândire reglementat de lege, atâta timp cât bunurile îşi păstrează regimul juridic de proprietate publică[1].

B.** Cel de-al doilea principiu este **insesizabilitatea.

Acest principiu interzice să se recurgă la calea executării silite, prevăzută de normele de procedură civilă, pentru a se recupera o datorie[2].

Dacă un bun este sesizabil, el poate fi urmărit sau executat silit, pierzându-se astfel caracterul lui inalienabil. Constituția nu prevede expres acest principiu, dar apreciem că ea îl prevede implicit, ca dedus din caracterul inalienabil al proprietății publice, iar Codul civil îl menționează la art. 861 alin. (1).

Acest principiu a fost considerat vreme îndelungată un *apendice al inalienabilității*, însă în timp el *s-a autonomizat*[3], relevându-şi calitatea de principiu de sine stătător.

Insesizabilitatea semnifică astfel faptul că **bunurile din domeniul public nu pot fi supuse executării silite, mobiliare sau imobiliare, nu pot să constituie obiectul unor drepturi reale accesorii: gaj, ipotecă, privilegii**[4]. Ele nu pot fi urmărite de creditorii celor care le stăpânesc, în vederea realizării creanțelor lor, prin executare silită[5].

Explicația imposibilității ca aceste bunuri să poată fi urmărite stă în faptul că ele nu se află în circuitul civil, pe de o parte, ceea ce face imposibilă o astfel de operațiune, iar pe de altă parte, ea rezultă din afectațiunea acestor bunuri, care vizează satisfacerea interesului comunității, al colectivităților, mai extinse sau mai restrânse[6].

Trebuie, din nou, să nuanțăm între bunurile publice şi cele private din domeniul public. Dacă în ceea ce le priveşte pe primele, situația este cât se poate de clară, ele fiind *insesizabile absolut*, credem că *în ceea ce priveşte bunurile proprietate privată nu mai putem susține o asemenea idee*, putând vorbi despre o *sesizabilitate limitată* a acestora. Avem în vedere, cu prioritate, un drept de preemțiune al statului, apoi restrângerea sferei unor eventuali creditori sau excluderea persoanelor fizice şi juridice străine etc.

Astfel, în privința bunurilor private din patrimoniul cultural național, nu se va putea trece în nici un mod la vânzarea lor publică, decât cu respectarea strictă a prevederilor

---

[1] Decizia nr. 376 din 26 aprilie 2012 publicată în M. Of. nr. 373 din 1 iunie 2012.

[2] S. Velley, *Droit administratif, op. cit.*, 14ème édition, 2017-2018, p. 159.

[3] A.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi Franța. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituți. Protecția juridică specială a integrității şi afectațiunii domeniale, op. cit.*, p. 13.

[4] I. Adam, *Proprietatea publică şi privată asupra imobilelor din România*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2000, p. 94. Pentru o analiză detaliată a acestui principiu, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franța*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 31-74.

[5] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 87.

[6] C. Bîrsan, *Drept civil, Drepturile reale principale*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, p. 104.

Legii nr. 182/2000[1] şi ale Legii nr. 422/2001[2], inclusiv a dispozițiilor care consacră dreptul de preempțiune al statului.

Mai mult chiar, art. 32 din Legea nr. 182/2000 **declară bunurile mobile din patrimoniu, care sunt proprietate publică, insesizabile,** dar **având în vedere că bunuri de acelaşi tip care aparțin particularilor pot avea aceeaşi valoare de interes public, se poate extinde acest principiu şi la bunurile proprietate privată de patrimoniu**[3].

C. Imprescriptibilitatea este ultimul principiu al regimului juridic aplicabil domeniului public, şi ea trebuie înțeleasă atât sub aspectul extinctiv, cât şi achizitiv[4]. Din punct de vedere al **prescripției extinctive**[5], **titularii unor astfel de bunuri pot să le recupereze oricând şi fără nici o obligație de despăgubire de la particularii care le dețin, indiferent de buna sau reaua-credință a acestora.**

În raport cu **prescripția achizitivă, nu este posibilă dobândirea bunurilor domeniale pe calea uzucapiunii sau a posesiei de bună-credință**[6].

Art. 861 alin. (2) C. civ. prevede că proprietatea asupra bunurilor proprietate publică nu se stinge prin neuz şi nu poate fi dobândită de terți prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor mobile.

În final, precizăm că aceste principii guvernează regimul juridic doar al bunurilor domeniului public al statului sau unității administrativ-teritoriale.

D. Regimul grevării cu servituți

În mod tradițional, între principiile recunoscute a guverna regimul juridic al proprietății publice s-a aflat şi imposibilitatea grevării lor cu servituți, cu excepția celor evocate prin sintagma *servituți naturale* (de trecere, de vedere, cea privind picătura streaşinilor)[7]. Şi Legea nr. 213/1998 făcea vorbire, în art. 13 alin. (1) al său, în prezent abrogat, despre *servituțile valabil constituite înainte de intrarea bunului în domeniul public,* care *erau menținute.*

Codul civil nu mai conține dispoziții referitoare la această problemă, ceea ce a determinat excluderea ei din abordarea regimului juridic al domeniului public.

În absența unor reglementări, doctrina a apreciat că problema regimului instituirii unor servituți asupra bunurilor proprietate publică, în general şi asupra unor dependințe ale acesteia, în particular, este în continuare incidentă în analiza acestei instituții. Astfel, în ceea ce priveşte exploatarea unor bogății ale subsolului, care aparțin proprietății publice, în baza art. 136 alin. (4) din Constituție, s-a conturat existența anumitor *servituți administrative de trecere*[8] sau a altor tipuri de *servituți administrative,* cum sunt cele de acces al structurilor competente în domeniul îmbunătățirilor funciare,

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 828 din 9 decembrie 2008.

[2] Republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

[3] V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *op. cit.,* p. 98.

[4] A.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea..., op. cit.,* 2012, pp. 396 şi urm.

[5] L. Giurgiu, *Domeniul Public, Repere juridice,* Ed. Tehnică, Bucureşti, 1997, p. 71.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.,* vol. II, p. 280.

[7] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. II, ed. a IV-a, 2005, p. 211.

[8] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor, op. cit.,* p. 81. Autorul citat face referire la prevederile Legii nr. 85/2003 a minelor, publicată în M. Of. nr. 197 din 27 martie 2003 şi Legii nr. 238/2004 a petrolului, publicată în M. Of. nr. 535 din 15 iunie 2004.

publice sau private, pentru a efectua anumite reparații sau înlătura consecințele unor fenomene sau accidente care au afectat anumite lucrări.

Codul administrativ vine şi acoperă acest vid legislativ prin art. 288, care prevede că *bunurile proprietate publică sunt susceptibile de a fi grevate de servituți numai în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.* Din interpretarea *per a contrario* a textului rezultă că dacă nu există o asemenea compatibilitate, ele nu pot fi grevate de servituți.

În cazul în care servituțile au fost constituite înainte ca bunul să intre în proprietatea publică, ele pot fi menținute numai în măsura în care există o compatibilitate cu uzul sau interesul public pe care trebuie să-l satisfacă.

Încălcarea acestor prescripții determină **nulitatea absolută** a actelor juridice astfel întocmite.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VIII

SERVICIUL PUBLIC

Secţiunea I
Generalităţi privind serviciul public

§1. Determinări conceptuale

Raţiunea pentru care înţelegem să tratăm în această parte a lucrării problema serviciului public, la care ne-am referit încă din primul nostru volum, constă în faptul că serviciul public reprezintă una dintre modalităţile prin care îşi concretizează activitatea administraţia publică. Şi, cum s-a exprimat frecvent doctrina, atât cea clasică franceză, cât şi cea românească, cea mai frecventă formă prin care administraţia lucrează, ceea ce a determinat asimilarea cu serviciul public a însuşi dreptului administrativ. Tocmai astfel stând lucrurile, am considerat de cuviinţă, urmând modelul dascălului nostru Antonie Iorgovan, să introducem un capitol distinct consacrat serviciului public în această parte a volumului, ataşată domeniului public, dată fiind legătura dintre cele două instituţii tradiţionale ale dreptului administrativ. De altfel, modalitatea frecventă de punere în valoare a bunurilor domeniale o reprezintă serviciile publice.

Acestor considerente li se adaugă adoptarea Codului administrativ, care consacră partea a VIII-a a serviciilor publice. Parte situată, în spiritul aceleiaşi viziuni, după cea consacrată proprietăţii statului şi unităţilor administrativ-teritoriale, în cele două forme ale sale, publică şi privată.

Deţinerea de prerogative de putere publică are ca scop principal, care, îi conferă, de altfel, legitimitate, nevoia de a servi mai bine interesul general, ceea ce înseamnă raţiunea de a fi a serviciului public[1].

Etimologic, cuvântul *serviciu* provine din latinescul *servitum* care are semnificaţia de *sclav*, de unde interpretarea de *a fi în serviciul cuiva, a face un serviciu,* sau *a pune în serviciu,* ceea ce evocă ideea de **utilitate publică** sau **serviciu public**[2]. Un autor francez apreciază că sintagma de *serviciu public* este folosită în *limbajul curent* şi în *limbajul juridic.* Adesea utilizat ca fiind *cvasi-sinonim* cu termenul de administraţie, *„serviciul public este foarte prezent în limbajul politic şi sindical şi în sloganuri, unde el apare ca un ideal al intervenţiei publice, fiind un adevărat mit, fără însă a fi în mod veritabil definit"*[3]. Paradoxul constă în faptul că deşi a avut şi are un rol fundamental în dreptul administrativ francez, care multă vreme a fost înţeles şi explicat ca fiind un *drept al serviciilor publice,* el nu a beneficiat însă de o definiţie legală nici din partea legislativului, nici pe cale reglementară, rămânând doctrinei şi jurisprudenţei misiunea de a suplini această carenţă. În prezent, această situaţie a fost înlăturată, Codul administrativ consacrând o definiţie, după cum vom arăta în secţiunea următoare.

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1er, 15-ème éd., 2015, p. 573.
[2] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 63.
[3] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1ere éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 199.

Cum am precizat anterior, în sistemul juridic francez, serviciul public este considerat *noțiunea cheie a dreptului administrativ, justificând, până la urmă, aplicarea unui regim exorbitant de la dreptul comun*[1].

Ca şi în doctrina franceză, şi în cea din România serviciul public poate fi definit în sens de *activitate* şi în sens de *structură sau organism*[2]. **În sens organic,** prin serviciu public se desemnează *un ansamblu de agenți şi mijloace, pe care o persoană publică sau un agent privat autorizat de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.*

Sensul funcțional evocă o *activitate de interes general, realizată de administrație, care are ca misiune satisfacerea unui interes general.* Acest din urmă sens este cel mai des reținut de jurisprudența tribunalelor administrative, care vorbeşte despre *misiunea serviciului public, raportată la satisfacerea unui interes general, ceea ce impune un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun.*

Celor două sensuri, unii autori francezi îl adaugă pe cel de-al treilea, respectiv **sensul/elementul juridic,** prin care se evocă un *ansamblu de proceduri derogatorii de la dreptul comun*[3].

Constatăm astfel[4] că între *serviciul public* şi *interesul general* există o strânsă şi necesară interdependență. Aceasta nu trebuie însă să ducă la concluzia, care nu se mai poate susține în prezent, că interesele generale sunt realizate exclusiv prin servicii prestate de agenți publici. Distincția care a fost întotdeauna reținută între modalitatea publică şi cea privată de satisfacere a unui interes general este următoarea[5]: dacă pentru întreprinderile private scopul lor principal îl reprezintă satisfacerea intereselor proprii, respectiv obținerea de profit şi numai în subsidiar a celor publice, întreprinderile publice au ca scop determinant satisfacerea intereselor publice, ceea ce nu exclude şi urmărirea unor foloase materiale, a unor beneficii din activitatea prestată, necesare menținerii şi perfecționării serviciului public însuşi. În doctrina franceză, având în vedere concepția unora dintre corifeii săi, Duguit şi Jeze, raportată la celebra Decizie *Blaco* din 1873, s-a considerat că *„diferența esențială între activitatea particularilor şi activitatea publică rezidă în faptul că activitatea acesteia din urmă este consacrată gestionării întreprinderilor proprii pentru satisfacerea interesului general"*[6].

Delimitarea între activitatea agenților publici şi cea a agenților privați care prestează servicii publice nu trebuie privită cu rigiditate, din mai multe considerente:

a) în primul rând pentru că, din punct de vedere cantitativ, contribuția celor privați a devenit din ce în ce mai reprezentativă. Putem afirma, forțând puțin metafora, că asistăm chiar la o *isterie a privatizării,* ceea ce face ca particularul să se regăsească, din ce în ce mai frecvent, în calitatea de prestator de servicii publice;

b) în al doilea rând, chiar necesitatea satisfacerii într-un mod cât mai competent a interesului general impune administrației nevoia de a alege calea cea mai adecvată, fără a fi ținută de o prioritate absolută dată instituțiilor publice.

---

[1] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 28.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1, 15ème éd., 2015, p. 578.

[3] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.,* 4ème éd., 2017, p. 318.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 179-180.

[5] A se vedea J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 14ème éd., Précis Dalloz, 1992, pp. 9-10.

[6] *Apud* J. Waline, *Droit administratif,* 26ème éd., Dalloz, Paris, 2016, p. 31.

Cu toate acestea, statul, peste tot în lume, îşi menţine anumite pârghii inerente îndeplinirii funcţiilor sale: înfăptuirea justiţiei, apărarea teritoriului, ordinea publică, stabilirea şi perceperea impozitelor, relaţiile internaţionale etc.

În dreptul francez, noţiunea de serviciu public „s-a hrănit" din criteriile care au fost în mod obişnuit utilizate de judecătorul administrativ: *interesul general, puterea publică,* exprimată prin prezenţa directă sau indirectă a unei persoane publice şi *regimul juridic,* care este diferit de regimul de drept comun[1].

§2. Definiţie

Cât priveşte definirea serviciului public, acesta reprezintă *activitatea desfăşurată sau autorizată de un organ administrativ, prin care se realizează nevoi sociale de interes public.* Codul administrativ defineşte, în art. 5 lit. tt) serviciul public ca reprezentând *activitatea sau ansamblul de activităţi organizate de o autoritate a administraţiei publice ori de o instituţie publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat şi continuu.* Dincolo de anumite observaţii de formulare care se pot face[2], considerăm că definiţia surprinde elementele esenţiale ale oricărui serviciu public, şi anume:

- *cine îl prestează* – o autoritate administrativă, o instituţie publică sau un agent privat care a fost autorizat sau căruia i s-a delegat activitatea;
- *scopul* lui este satisfacerea unei nevoi cu caracter general (sau a unui interes public);
- *caracterul regulat şi continuu* al prestării lui.

Nu în ultimul rând, atragem atenţia că **definiţia are în vedere serviciul public administrativ,** care nu este singura formă de serviciu public existentă în societate. Şi *justiţia* reprezintă un serviciu public sau activitatea de alimentaţie publică, numai că ele ies din sfera administrativului.

Trebuie avut în vedere şi faptul, remarcat în literatura de specialitate, că *serviciul public nu mai poate fi privit în epoca contemporană dintr-un punct de vedere exclusiv intern. Internaţionalizarea dreptului, fenomenele integrative ale lumii au produs, într-un timp relativ scurt, mutaţii profunde şi efecte de substanţă asupra noţiunii, sferei şi regimului juridic aplicabil serviciului public*[3].

În literatura de specialitate se apreciază că pentru a fi în prezenţa unui serviciu public este necesară îndeplinirea mai multor **condiţii:**

– să fie vorba despre o activitate care să aibă ca scop satisfacerea cerinţelor membrilor societăţii;

– înfiinţarea serviciului să se facă prin acte de autoritate. Astfel, organele centrale de specialitate ale administraţiei publice se pot înfiinţa prin lege, care trebuie să fie organică, în cazul celor autonome, hotărâre a Guvernului sau ordin al ministrului, iar autorităţile administraţiei publice locale, potrivit Codului administrativ pot înfiinţa, în

---

[1] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème éd., p. 72.

[2] De exemplu, este mai corectă, în opinia noastră, noţiunea de *activitate desfăşurată* decât de *activitate organizată, deoarece prima o presupune pe cea de-a doua, dar reciproca nu este obligatorie.*

[3] D.M. Vesmaş, *Consideraţii privind noţiunea şi regimul juridic al serviciului public european,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 460.

subordinea lor, diferite regii autonome sau societăți comerciale prestatoare de servicii publice;

– activitatea serviciului să se desfăşoare în realizarea autorității publice, iar personalul lor să fie, de regulă, funcționari publici;

– serviciul public să fie prestat de persoane juridice, care dispun de drepturi şi obligații pentru exercitarea competenței lor;

– mijloacele materiale se asigură fie prin subvenții bugetare, fie din venituri proprii[1].

Aceste condiții sunt aplicabile, cu precădere, în ceea ce priveşte serviciile prestate de agenții publici, însă în cazul celor prestate de agenții privați, conținutul lor se modifică. Astfel, un serviciu public prestat de un particular este guvernat de un regim mixt, în care predomină, ca frecvență, regulile de drept privat, însă ele sunt trecute prin „furcile caudine" ale dreptului public, statul, prin autoritățile sale, păstrându-şi un drept de control asupra modului în care sunt satisfăcute nevoile sociale de interes public.

În doctrina franceză se poartă discuții cu privire la transformările pe care regimul juridic al serviciului public le suferă în contextul ordinii juridice europene. Ele sunt cu atât mai legitimate, cu cât în Franța serviciul public *„este un factor de limitare a libertăților"* şi mai ales pentru că în această țară, mai mult decât în altele, el este de natură *„să jeneze liberul joc al concurenței"*. În acest sens, se constată că *„expresia de serviciu public este practic proscrisă din vocabularul comunitar, în profitul (după 1990) al celei de „serviciu universal" (care este, de altfel, de origine americană) sau „serviciu minimum" oferit tuturor la prețuri suportabile şi la un nivel de calitate rezonabil"*[2]. În fața acestei amenințări, au existat tentative în Franța de a se da serviciului public *„à la française"* un statut constituțional, care să prevaleze în fața reglementărilor Uniunii Europene, care, din păcate, nu s-au finalizat[3]. Alți autori vorbesc despre *criza noțiunii de serviciu public,* în contextul în care statul francez, ca şi toate celelalte, de altfel, încredințează din ce în ce mai mult particularilor prestarea unor servicii publice. *„În aceste condiții, nu mai este posibil să se găsească în noțiunea de serviciu public nici câmpul de aplicare al dreptului administrativ, nici criteriul de competență al jurisdicției administrative"*[4], în ciuda faptului că, aşa cum apreciază autorul citat, Consiliul de Stat rămâne în continuare ataşat acestei noțiuni.

În acest context, precizăm faptul că la origine, Comunitățile Europene – sintagmă la care s-a renunțat prin Tratatul de la Lisabona – *au fost indiferente serviciilor publice.* Ele au fost preocupate de crearea unei *piețe comune,* transformată ulterior în *piață unică,* însă au ignorat serviciul public. Astfel, Tratatul de la Roma a conținut o singură mențiune cu privire la serviciile publice[5]. Abia în 1997, prin tratatul de la Amsterdam[6] a fost introdusă noțiunea de *SIEG – serviciu economic de interes general* – cu precizarea că obiectivul general trebuie să-l reprezinte accesul tuturor la aceste servicii.

---

[1] I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007, p. 86.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 575.

[3] În acest sens, fostul premier al Franței, Alain Juppe, a exprimat intenția de a înscrie noțiunea şi principiile serviciului public în preambulul Constituției franceze într-o viitoare revizuire constituțională, propunere care, cum spuneam, nu a fost finalizată. Pentru dezvoltări, a se vedea R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 576.

[4] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26ème éd., 2016, p. 32.

[5] Este vorba despre serviciile publice de transport, actualul art. 93 din TFUE.

[6] În prezent art. 106 din TFUE.

După cum menționam anterior, una dintre cauzele pentru care s-a manifestata atât de puțin interes cu privire la serviciile publice a fost determinată de *exigențele concurenței,* însă Curtea de Justiție a Uniunii Europene a admis, începând cu anul 1993, că *„misiunea interesului general poate să primeze asupra exigențelor concurenței"*[1].

Spiritul acestor preocupări se regăseşte în prezent şi în România, şi nu doar sub aspect doctrinar, ci şi legislativ. Astfel, Codul administrativ impune, prin art. 590, *respectarea legislației Uniunii Europene privind serviciile.* Pentru realizarea acestei cerințe, toate aspectele privind stabilirea activităților, a misiunii, a procedurii şi a prestării efective a serviciilor publice trebuie să se realizeze în acord cu standardele şi cerințele stabilite de legislația Uniunii obligatorie pentru statele membre.

§3. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România

Noțiunea de serviciu public a căpătat valențe constituționale, prin utilizarea expresă a sa în textele Constituției României. În acest fel, **serviciul public a devenit o instituție de rang constituțional,** fiind recunoscute atât forma publică, dar şi cea privată de exercitare a lui[2].

Considerăm că prevederile constituționale aplicabile serviciului public pot fi grupate în mai multe **categorii:**

a) norme constituționale prin care se consacră **principii generale,** aşezate de legiuitorul constituant român la baza funcționării tuturor autorităților publice, inclusiv a celor care prestează servicii publice. Exemplu: *egalitatea în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi discriminări* [art. 16 alin. (1)] coroborat cu acela că *„nimeni nu este mai presus de lege"* (alineatul al doilea al aceluiaşi articol); *egalitatea în drepturi fără nici o discriminare, de nici o natură* [art. 4 alin. (2)]; *obligația autorităților publice de a respecta şi ocroti viața intimă, familială sau privată* [art. 26 alin. (1)]; *garantarea autonomiei universitare* prin art. 32 alin. (6), *a autonomiei serviciilor publice de radio şi televiziune* şi exemplele ar putea continua. Este interesant de precizat, în ceea ce priveşte *egalitatea în fața legii,* că în Constituțiile române din 1866, 1923 şi 1938 regăseam principiul *egalității înaintea legii,* conceptele de *în față* şi *înaintea* fiind sinonime, conform DEX[3].

b) reglementări care consacră **principii care guvernează organizarea şi funcționarea administrației publice în general, sau în mod expres a serviciilor publice.** Astfel art. 120 consacră cele patru principii care guvernează administrația publică locală, respectiv *autonomia locală, **deconcentrarea serviciilor publice,** descentralizarea*, precum şi *dreptul minorităților naționale care dețin o pondere semnificativă de a utiliza limba natală în raporturile cu autoritățile administrației publice locale şi cu **serviciile publice deconcentrate.*** Alte norme constituționale consacră principii care privesc anumite servicii publice, cum ar fi *gratuitatea învățământului de*

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1ère éd., 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 210.

[2] O. Puie, *Serviciile de utilitate publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 16.

[3] N. Pavel, *Reflecții privind reglementarea principiilor „egalității înaintea legii", a „egalității în fața legii", şi a „egalității în drepturi" în Constituțiile române şi în dreptul comparat. Aspecte selective,* în RDP nr. 1/2018, p. 124.

stat, în condițiile legii [art. 32 alin. (4)]; *autonomia universitară* garantată prin alin. (6) al art. 32; *autonomia serviciilor publice de radio şi de televiziune* [art. 31 alin. (5)]; *autonomia față de stat a cultelor religioase,* recunoscută prin art. 29 alin. (5).

c) reglementări prin care se consacră **autoritățile publice care au competență în prestarea serviciilor publice** sau exercită anumite raporturi față de autorități care prestează servicii publice. Astfel, consiliul județean reprezintă, potrivit art. 122 din Constituție, autoritatea administrației publice *pentru coordonarea activității consiliilor comunale şi orăşeneşti* ***în vederea realizării serviciilor publice de interes județean;*** art. 123 consacră instituția prefectului, reprezentantul în teritoriu al Guvernului, care *„**conduce serviciile publice deconcentrate** ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale".*

d) a patra categorie de reglementări o constituie cele **cuprinse în capitolul II consacrat drepturilor, libertăților şi îndatoririlor fundamentale ale cetățeanului,** unde, odată cu acestea, regăsim reglementate şi serviciile publice pe care ele le implică. Exemplu: dreptul la învățătură, garantat de art. 32, este realizat prin instituții de învățământ, *publice sau private,* dreptul la ocrotirea sănătății prin serviciile publice de asistență socială (art. 34), dreptul la informație se realizează prin mijloace de informare în masă, care de asemenea pot fi *publice sau private*, practic, **fiecărui drept, libertate sau îndatorire îi corespunde un serviciu public prin care este transpus în practică.**

Din interpretarea tuturor acestor prevederi constituționale, care sunt dezvoltate prin legi sau ordonanțe ale Guvernului, rezultă concluzia că *valorile serviciului public sunt susținute legal, serviciul public fiind guvernat de principii stabilite atât la nivel constituțional, cât şi prin legi, cum ar fi cele referitoare la administrația publică locală, la diferite servicii comunitare, la concesiuni etc.*[1].

Secţiunea a II-a
Trăsături, principii, clasificare

§4. Trăsăturile serviciilor publice

Noțiunea de **serviciu public** este *intim legată de noțiunea de interes general*[2]. Această legătură influențează şi trăsăturile pe care le are serviciul public, care, unele dintre ele au o dublă natură, de *trăsături* şi de *condiții,* în acelaşi timp.

Pot fi reținute următoarele trăsături caracteristice **ale serviciului public:**

a) scopul serviciului public este reprezentat de satisfacerea unei nevoi de interes general (public).

Nu orice nevoie exprimată la un moment dat în societate poate fi catalogată drept o **nevoie de interes public.** Pentru a dobândi un asemenea statut, trebuie ca respectiva nevoie socială să fie valorizată de clasa politică, să fie concentrată într-o

---

[1] D. Popescu, *Principiile Legii administrației publice şi standardele serviciului public,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 411-420.

[2] S. Velley, *Droit administratif,* 14ème éd., Vuilbert, Paris, 2017-2018, p. 96.

normă de drept. În doctrina franceză exercitarea unei activități în vederea satisfacerii unui interes public este considerată cea mai importantă trăsătură a serviciului public[1].

b) realizarea serviciului public se poate face de agenți publici (stabilimente publice) sau de agenți privați autorizați de un agent public (stabilimente de utilitate publică). În această din urmă situație, *agenții privați își desfășoară activitatea sub supravegherea unui agent public*[2].

Putem conchide astfel că, **indiferent de forma în care se realizează, publică sau privată, prestarea unui serviciu public implică existența unei autorități publice, care fie prestează serviciul public respectiv, fie exercită un drept de supraveghere asupra persoanei juridice pe care a autorizat-o pentru prestarea serviciului public respectiv.**

Prezența unei persoane publice este considerată în doctrina franceză a reprezenta un alt element organic, definitoriu al serviciului public. Această trăsătură se regăsește în definiția celebră propusă de René Chapus serviciului public, ca fiind *„o activitate asigurată sau asumată de o persoană publică, în vederea realizării unui interes general"*[3].

De altfel, și în România postdecembristă[4], ca peste tot în lume, s-au căutat și continuă să se identifice formule de atragere a agenților privați sau a structurilor neguvernamentale pentru prestarea unor servicii publice, depășindu-se tradiționalele limite. În fond, pentru cetățeni este mai puțin important dacă serviciul public este prestat de o persoană publică sau de una privată, esențiale fiind calitatea și prețul serviciilor publice[5].

În funcție de prestatorul serviciilor publice, în literatura juridică franceză se face diferență între *serviciile publice legate direct de o persoană publică,* în cazul celor prestate de o persoană publică, de unde concluzia că *„toate activitățile unei persoane publice sunt susceptibile de a fi servicii publice"* și *„servicii publice legate indirect de o persoană publică"*, în cazul în care *activitatea a fost delegată de o persoană publică unei instituții de drept privat care va fi considerată ca exercitând această activitate în locul persoanei publice*[6].

Atunci când persoana juridică de drept public încredințează unui agent privat prestarea unui serviciu public, ea conservă un drept de **control** asupra privatului, prin care se *„manifestă voința persoanei publice de a nu abandona misiunea de interes general persoanei private"*[7];

c) regim juridic de drept public, care poate fi **exclusiv administrativ**, *în cadrul serviciilor publice prestate prin agenți publici sau un* **regim mixt,** *combinație între regimul de putere și cel de drept comun (de regulă comercial), pentru serviciile publice prestate de agenți privați autorizați de o persoană publică.* Acest regim, cum se exprimă un autor francez, *„relevă voința puterilor publice de a face ca misiunea* (servi-

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 582.

[2] Stabilimentul de utilitate publică reprezintă *„acea persoană juridică privată, autorizată de administrația publică să presteze un serviciu public prin exercitarea unei activități de interes general"*. D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 8.

[3] *Apud.* S. Velley, *Droit administratif, op. cit.*, 2017-2018, p. 98.

[4] D. Apostol Tofan, *Unele considerații privind legislația în domeniul parteneriatului public-privat*, în RDP nr. 2/2004, p. 92.

[5] A. Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați,* Ed. All Beck, București, 2003, p. 211.

[6] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 580.

[7] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 36.

ciului public – subl. ns.) *să fie exercitată după un regim derogatoriu de la dreptul comun, adică după un regim care derogă, în plus sau în minus, de la dreptul aplicabil relațiilor de la un particular la altul"*[1].

d) competența instanțelor de contencios administrativ, care considerăm că trebuie să vizeze, în principal, serviciile publice prestate de agenții publici[2].

§5. Principiile serviciilor publice

Problema principiilor aplicabile serviciilor publice a fost, până la adoptarea Codului administrativ, apanajul doctrinei şi, respectiv, al jurisprudenței. Ele au devenit, prin art. 587, **principii legale,** respectiv reguli ocârmuitoare stabilite de lege aplicabile tuturor serviciilor publice. Ele reprezintă *reguli generale,* chiar dacă preambulul art. 587 face referire la *principii specifice aplicabile serviciilor publice.*

Evident că pe lângă aceste *reguli generale,* principiile specifice sunt aplicabile anumitor categorii de servicii publice.

În succesiune, este vorba despre următoarele principii:

a) ***transparența*** serviciului public am mai analizat-o anterior, inclusiv în partea consacrată proprietății publice şi private a statului şi a unităților administrativ-teritoriale şi reprezintă unul dintre principiile generale ale administrației publice, în ansamblul său, consacrat ca atare de art. 8 al Codului administrativ. Înțelegerea lui presupune două elemente care se corelează şi condiționează: de **drept** al beneficiarilor serviciului public şi de **obligație** a prestatorilor acestuia de a furniza informațiile de interes public solicitate. Adaptată serviciului public, transparența vizează informațiile privind *modul de reglementare, organizare, funcționare, finanțare, prestare şi evaluare a acestuia*, precum şi la *măsurile de protecție a utilizatorilor* şi *mecanismele de soluționare a reclamațiilor şi litigiilor.*

b) ***egalitatea de tratament în prestarea serviciilor publice,*** care este derivat din principiul mai larg al egalității în fața legii, care a fost înscris în Declarația franceză a drepturilor omului şi cetățeanului din 1789, presupune, următoarele două coordonate:

– *tratament egal şi nediscriminatoriu,* pe niciun criteriu, față de uzagerii serviciilor publice;

– *exigențe comune pentru toate categoriile de beneficiari*, din punctul de vedere al cadrului general de exercitare a serviciului public.

Potrivit art. 7 din Codul administrativ, *egalitatea* reprezintă unul dintre *principiile generale aplicabile administrației publice.* Conform acestui principiu, *beneficiarii activității autorităților sau instituțiilor publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților şi instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal, pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.* Ea reprezintă astfel un *drept,* căruia îi corespunde, corelativ, o *obligație.* Prin urmare, raporturile dintre administrație şi cei administrați exclud utilizarea unor criterii discriminatorii.

---

[1] P. Serrand, *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2ème éd., P.U.F. Paris, 2015, p. 37.

[2] În acelaşi sens, v. A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 188-189; V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All, Bucureşti, 1995, pp. 137-147; I. Nicola, *op. cit.,* pp. 69-74.

Raportat la serviciul public, egalitatea de tratament presupune *eliminarea oricărei discriminări între beneficiarii de servicii publice,* indiferent de criteriile enumerate de lege, respectiv *originea etnică sau rasială, religie, vârstă, gen, orientare sexuală dizabilitate,* corelativ cu *asigurarea aplicării unor reguli, cerințe şi criterii identice pentru toate structurile prestatoare de servicii publice, inclusiv în procesul de delegare a serviciului public.*

În doctrina franceză se consideră, pe de o parte, că principiul egalității reprezintă *un principiu general de drept, consacrat de jurisprudența administrativă,* iar pe de altă parte, că el trebuie corelat cu **principiul neutralității serviciului public,** statuat în jurisprudența Consiliului Constituțional francez[1]. Acesta semnifică, în esență, faptul că *situațiile diferite trebuie tratate de o manieră diferită.* Dacă în **concepția tradițională**, principiul egalității în serviciul public a fost conceput a reprezenta faptul că *beneficiarii serviciului public să fie tratați de aceeaşi manieră de către serviciul public,* în **concepția actuală,** fundamentată pe jurisprudența Consiliului de Stat, semnificația lui s-a modificat. Astfel, s-a admis că *egalitatea de tratament nu se aplică în mod obligatoriu la toate categoriile, fiind admise discriminările pozitive*[2].

Principiul egalității mai este evocat în doctrina de specialitate şi prin sintagma **principiul echității,** care se explică prin faptul că, într-un stat democratic, toți cetățenii sunt egali în fața legii şi au aceleaşi obligații, ceea ce înseamnă că ei trebuie să beneficieze în aceeaşi măsură de servicii publice, indiferent că sunt organizate de stat sau de unitatea administrativ-teritorială. De aici, concluzia că judecătorul administrativ din Franța sau instanța de contencios administrativ din România poate să sancționeze orice discriminare realizată prin încălcarea lui, cum ar fi inegalitatea tarifară, de tratament sau sub aspectul regulilor aplicabile. Aceasta nu exclude însă, cum am menționat deja, existența unor *discriminări pozitive,* de natură să faciliteze accesul unor categorii de beneficiari la serviciul public[3];

c) continuitatea serviciului public, care este considerată în doctrină ca **unul dintre cele mai importante principii care guvernează serviciul public,** ca o consecință firească a permanenței statului şi a necesității de a asigura satisfacerea nevoilor de interes general fără întreruperi[4]. Ea semnifică, în viziunea art. 12 din Codul administrativ, faptul că *activitatea administrației se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.* Acest *fără întreruperi* nu trebuie absolutizat sub aspectul prestării efective a activității, care impune şi presupune existența unor *durate,* a unor *programe* etc.

Rațiunea de a fi a acestui principiu rezultă din faptul că, *prin definiție, serviciul public are menirea de a răspunde unei nevoi de interes general, iar satisfacerea interesului general nu poate fi discontinuă, întreruperea putând cauza grave tulburări în viața statală sau a colectivităților locale*[5].

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.* Tome 1er, 15-ème éd., 2015, p. 609. Autorul citează o decizie a Consiliului Constituțional pronunțată la 18 septembrie 1986.

[2] Cu titlu de exemplu se dă cuantumul tarifelor la şcolile de muzică. Se admite, astfel, că tariful poate să aibă un cuantum mai redus pentru persoanele cu venituri modeste, potrivit unei decizii din 1997 a Consiliului de Stat. Pentru dezvoltări, a se vedea X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1ère éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, pp. 227-228.

[3] De exemplu, în sistemul de învățământ românesc, un număr de locuri în şcoli sunt rezervate cetățenilor de etnie romă.

[4] G. Dupuis, J.M. Guedon, *Droit administratif,* 3-ème éd., Armand Colin, Paris, 1991, p. 444.

[5] I. Nicola, *op. cit.,* p. 94.

În dreptul francez, problema continuității serviciului public s-a pus în legătură cu interzicerea dreptului la grevă, Consiliul de Stat statuând, printr-o decizie din 1909, că *„este incompatibilă greva cu continuitatea esențială a vieții naționale"*. Abia în 1980, Consiliul de Stat francez, soluționând o cauză în care se punea problema suspendării activității învățământului mai mult de o săptămână, s-a pronunțat în sensul că o asemenea întrerupere *violează principiul fundamental al continuității serviciului public.* El a fost consacrat expres de către Consiliul Constituțional, printr-o decizie din 1979, prin care a fost calificat ca un *principiu de valoare constituțională*[1]. Principiul continuității se impune tuturor serviciilor publice, indiferent de faptul că se realizează printr-o **gestiune publică,** de către o persoană morală de drept public, sau printr-o **gestiune privată,** de către un agent privat autorizat de o astfel de persoană. Spre exemplu, serviciile publice de învățământ sau de mass-media, prestate în sistem privat, trebuie să asigure exigențele continuității, pe care persoana privată şi le-a asumat, atunci când a solicitat şi obținut actul de autorizare[2].

d) principiul adaptabilității sau al **mutabilității,** cum mai este denumit în doctrina franceză, care presupune faptul că *„regimul serviciilor publice trebuie să poată să se adapteze de fiecare dată când este necesar, evoluției nevoilor colective şi exigențelor interesului general"*[3]. În aplicarea acestui principiu, gestionarul serviciului public dispune de o putere discreționară, în baza căreia poate să aprecieze, în mod unilateral, asupra modului în care el se va reflecta în practică. Spre deosebire de egalitatea în fața serviciului public şi continuitatea acestuia, principiul adaptabilității nu este considerat ca având o valoare constituțională, însă Consiliul de Stat validează în mod sistematic, prin jurisprudența sa, adaptarea la serviciul public, ceea ce determină considerarea lui ca *un principiu general de drept*[4]. Prin intermediul acestui principiu se relevă esența serviciului public, care este aceea de **a satisface interesul general,** astfel încât este firesc *„să se adapteze evoluțiilor interesului general şi nevoilor colective"*[5].

Adaptabilitatea sau mutabilitatea nu reprezintă o simplă facultate, ci o **veritabilă obligație** pentru administrație[6].

În virtutea principiului adaptabilității sau mutabilității, *„nici agenții, nici beneficiarii nu pot să se prevaleze de teoria drepturilor câştigate"*[7].

Prin adoptarea Codului administrativ, *adaptabilitatea* a devenit unul dintre principiile generale ale administrației publice şi semnifică, potrivit art. 13, faptul că *autoritățile şi instituțiile publice au obligația de a răspunde nevoilor societății.* Este mai mult o *definiție implicită* decât una *expresă* a principiului adaptabilității, având în vedere că ea rezultă din caracterul mereu în transformare al nevoilor, ceea ce impune ca activitatea să se transforme şi ea în permanență, pentru a fi în armonie cu aceste nevoi;

e) **principiul accesibilității** care semnifică *asigurarea accesului la serviciile publice pentru toți beneficiarii,* cu precădere la acele servicii publice care *răspund unor nevoi de bază ale lor.* Codul administrativ, prin alin. (6) al art. 587 obligă ca problema accesibilității să fie avută în vedere încă din faza de fundamentare a serviciului public;

---

[1] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1ère éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, pp. 230-231.
[2] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème éd., p. 107.
[3] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 604.
[4] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1er éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 233.
[5] M. Gros, *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel, op. cit.,* 5ème éd., p. 105.
[6] S. Velley, *Droit administratif, op. cit.,* 14ème éd., 2017-2018, p. 120.
[7] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.,* 4ème éd., 2017, p. 336.

f) **principiul furnizării serviciilor publice la un nivel ridicat de calitate,** astfel încât să satisfacă aşteptările uzagerilor lor. Acest lucru impune **stabilirea** unor indicatori de calitate şi **urmărirea** respectării lor pe toată durata serviciului (sau *monitorizarea,* cum se exprimă Codul administrativ);

g) **responsabilitatea asigurării serviciului public** este ultimul principiu care este aplicabil, conform Codului administrativ, serviciilor publice şi presupune *existența unei autorități publice competente cu asigurarea serviciului, independent de modalitatea de gestiune şi de furnizare a serviciului către beneficiar.*

În doctrina franceză, mai sunt analizate şi alte principii care prezintă relevanță asupra regimului juridic al serviciului public. Unul dintre acestea este *principiul laicității,* care *„nu este altceva decât punerea în operă a principiului neutralității în materie religioasă"* şi are suportul în art. 2 al Constituției franceze, care proclamă Franța ca fiind o republică laică. Un alt principiu analizat este cel al *gratuității,* doctrina precizând că sunt servicii publice naționale şi locale care sunt gratuite (apărarea, securitatea națională, învățământul, iluminatul public, dirijarea circulației), însă gratuitatea constituie excepția şi nu regula[1]. Gratuitatea se regăseşte şi în Constituția noastră consacrată pentru unele servicii publice şi avem în vedere învățământul de stat, art. 32 alin (4) prevăzând că acesta *este gratuit, în condițiile legii.*

§6. Clasificarea serviciilor publice

Până la adoptarea Codului administrativ, identificarea unor categorii de servicii publice şi a unor criterii de clasificare era preocuparea doctrinei. Art. 588 identifică **trei criterii** de clasificare a serviciilor publice, respectiv:

a) **conținutul activității,** în funcție de care se identifică **servicii de interes economic general şi servicii non-economice de interes general.**

Categoria **serviciilor de interes economic general** se distinge de cealaltă prin caracterul economic al activității desfăşurate. Ea include acele activități economice desfăşurate de administrație în mod direct sau de către organisme prestatoare de servicii publice, sub controlul administrației, pentru satisfacerea unor nevoi cu caracter public pe care piața nu le-ar putea asigura din punctul de vedere al calității, siguranței, accesibilității, tratamentului egal sau accesului universal.

Ele au astfel menirea să satisfacă nevoi de interes public care ar putea fi inaccesibile unor categorii importante de beneficiari sau ar fi prestate necorespunzător.

În **serviciile non-economice de interes general** se regăsesc, cum rezultă şi din denumirea lor, restul serviciilor, care nu au caracter economic şi pot fi prestate atât de către o autoritate administrativă direct, cât şi de un organism prestator de astfel de servicii, sub supravegherea şi controlul unui organ administrativ.

b) criteriul **competenței teritoriale** determină identificarea unor **servicii publice de interes național** şi a unor **servicii publice de interes local.** Primele se află în competența organelor centrale, iar ultimele în competența celor locale sau județene;

c) în funcție de **modalitățile de realizare** a serviciului public, pot fi identificate servicii prestate **exclusiv de o autoritate administrativă, exclusiv de un organism**

[1] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1er éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, pp. 236-237.

prestator de servicii publice sau **în comun,** de către una sau mai multe autorități ale administrației publice sau de una sau mai multe organisme prestatoare de servicii publice.

Acestor categorii identificate de legiuitor, mai pot fi identificate:

Din punctul de vedere al naturii serviciului public, identificăm:

a) *servicii publice administrative,* care, în doctrina clasică franceză, prin concepția lui Gaston Jèze şi Louis Rolland, au fost calificate ca fiind *„veritabile servicii publice"* sau *„servicii publice în sensul propriu al cuvântului"*[1];

b) *servicii publice sociale* sunt cele prestate de agenți publici sau privați, al căror scop este satisfacerea unor interese publice cu caracter social, cum ar fi cele care privesc persoanele cu handicap, de îngrijire a minorilor fără ocrotitori legali sau a bătrânilor aflați în nevoie. La nivelul Uniunii Europene a fost consacrată, după anul 2000, noțiunea de *servicii sociale de interes general – SSIG –*, care se identifică prin două elemente: regimul de protecție socială obligatorie, pe de o parte, şi celelalte servicii furnizate direct persoanei, pe de altă parte[2]. Mai mult chiar, o mare parte dintre aceste servicii sociale, cum ar fi cele de ocrotire a sănătății, de asigurare a locuințelor sociale, de ajutor acordat copiilor şi familiilor sau persoanelor aflate în nevoie, nu sunt supuse regulilor de concurență[3];

c) *servicii publice culturale,* între care putem enumera instituțiile de cultură (teatre), care pot fi publice[4] sau pot fi private[5];

d) *servicii publice religioase,* a căror activitate este guvernată, în principal, de Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă şi regimul general al cultelor[6];

e) *servicii publice comerciale;*

f) *servicii publice industriale.*

În termenii Codului administrativ, primele cinci fac parte din categoria **serviciilor de interes economic general,** iar cea de-a şasea, din categoria serviciilor non-economice.

În doctrina franceză se consideră, în baza jurisprudenței tribunalelor administrative, că serviciile publice industriale şi comerciale se deosebesc de cele administrative prin **trei criterii,** respectiv *obiectul, originea resurselor* şi *modalitățile de funcționare.* Ele sunt prestate de **întreprinderi private**, spre deosebire de cele prestate de persoane publice, care sunt prezumate a avea caracter administrativ[7]. Aceste tipuri de servicii publice se supun, de regulă, dreptului comun, însă anumite dimensiuni ale regimului lor sunt guvernate de norma de drept public. Conform unor autori francezi, este vorba despre statutul organelor de direcție, regimul bunurilor domeniului public care sunt implicate în prestarea respectivului serviciu, controlul căruia serviciul public este supus[8].

g) *servicii publice de agrement,* cum ar fi, spre pildă, anumite cluburi cu caracter muzical, de dans etc. care, ca regulă, sunt rezultat al inițiativei private.

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 588.

[2] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1ère éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 219.

[3] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1ère éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, p. 220.

[4] Au acest caracter, spre exemplu, teatrele naționale din Bucureşti, Craiova sau din alte mari orașe ale țării.

[5] Cum ar fi, spre exemplu, teatrul Metropolitan din Bucureşti.

[6] Publicată în M. Of. nr. 11 din 8 ianuarie 2007, republicată în M. Of. nr. 201 din 21 martie 2014.

[7] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome 1er, 15ème éd., 2015, p. 593.

[8] M.-C Rouault, *Droit administratif et institutions administratives, op. cit.,* 4ème éd., 2017, p. 332.

Secţiunea a III-a
Înfiinţarea, desfiinţarea şi gestiunea serviciilor publice

§7. Generalităţi

Apartenenţa unei activităţi la sfera serviciilor publice se stabileşte prin diferite acte normative, ale autorităţilor centrale, dar şi locale. Crearea propriu-zisă a serviciului public se realizează fie de **autorităţile centrale,** atunci când este vorba despre un serviciu public de interes naţional, fie de **autorităţile autonome locale,** inclusiv **judeţene,** atunci când este vorba despre un serviciu public de interes local.

În virtutea principiului simetriei juridice, desfiinţarea se face printr-un act care face parte din aceeaşi categorie cu cea a actului prin care serviciul a fost înfiinţat şi intervine atunci când *un serviciu public nu mai răspunde unei nevoi de interes public.*

Codul administrativ impune[1] existenţa, în conţinutul actului normativ care reglementează un serviciu public, a unor elemente cu caracter obligatoriu, care pot fi completate cu altele stabilite prin legi speciale. Este vorba despre *activitatea sau activităţile* care constituie serviciul public respectiv; *obiectivele; tipul de serviciu public; obligaţiile de serviciu public,* dacă este cazul[2]; *structura responsabilă cu prestarea serviciului; modalităţile de gestiune; sursele de finanţare; modalităţile de monitorizare, evaluare şi control al modului de furnizare a serviciului; sancţiuni* şi *standarde de calitate şi de cost,* în situaţia în care acestea sunt stabilite prin lege.

§8. Gestiunea serviciilor publice este reglementată de titlul III al părţii a VIII-a din Codul administrativ. În conţinutul lui nu regăsim definită această noţiune. În opinia noastră, ea reprezintă ansamblul de acte, operaţiuni şi proceduri prin intermediul cărora se creează, se organizează şi funcţionează un serviciu public.

Potrivit art. 597 din Codul administrativ se poate realiza în două forme, respectiv **directă** şi **indirectă.**

Gestiunea directă reprezintă *modalitatea de gestiune prin care o autoritate a administraţiei publice îşi asumă/exercită nemijlocit competenţa care îi revine cu privire la prestarea unui serviciu public, potrivit legii sau actului de reglementare a serviciului public.* Altfel spus, suntem în prezenţa **gestiunii directe** atunci când **statul sau o unitate administrativ-teritorială, printr-un organ competent şi specializat, îşi asumă prestarea unei activităţi calificată de lege ca reprezentând un serviciu public.**

Ea se poate realiza:

a) de către o autoritate a administraţiei publice centrale sau locale;

b) de către o structură fără personalitate juridică a acesteia;

c) de către o societate, din categoria celor reglementate de Legea nr. 31/1990 privind societăţile, republicată[3], cu capital integral sau majoritar al statului sau al unei autorităţi administrativ-teritoriale înfiinţată de autorităţile administraţiei publice locale;

---

[1] Prin art. 594.

[2] Prin *obligaţiile de serviciu public* se înţeleg, potrivit art. 589 din Codul administrativ, *„cerinţe şi îndatoriri specifice impuse organismelor prestatoare în fiecare sector al serviciilor publice de către legiuitor sau de către autorităţile administraţiei publice competente cu reglementarea, autorizarea sau gestiunea serviciului public".*

[3] Legea nr. 31/1990 a societăţilor a fost republicată în M. Of. nr. 1066 din 17 noiembrie 2004.

d) de către altă persoană juridică de drept public, după caz, în conformitate cu prevederile legale.

Precizăm că art. 598 alin. (2) din Codul administrativ face referire la *„alte persoane juridice de drept **privat**”*, însă, în opinia noastră, formularea corectă trebuie să vizeze *„alte persoane juridice de drept **public**”*. Este vorba despre diferite instituții publice, la nivel central şi local, a căror misiune este satisfacerea unor nevoi de interes public.

Astfel, art. 129 alin. (3) lit. e) al Codului administrativ prevede, printre atribuțiile consiliului local, şi pe aceea că *„hotărăşte înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți şi regii autonome, în condițiile legii”*.

Gestiunea delegată reprezintă, conform art. 599 din Codul administrativ, *modalitatea de gestiune prin care prestarea serviciului public se realizează în baza unui act de delegare şi/sau a unei autorizări din partea autorității administrației publice competente, cu respectarea prevederilor din legislația privind achizițiile publice, achizițiile sectoriale şi concesionarea de servicii, de către organismele prestatoare de servicii publice, altele decât cele prevăzute de art. 598 alin. (2).*

Înțelegem că ne aflăm în situația în care o autoritate a administrației publice încredințează unui agent privat, în condițiile legii, printr-un **act de delegare** care poate fi o autorizație, o licență sau o altă formă şi denumire, prestarea unui serviciu public.

Noțiunea de **act de delegare poate fi definită ca** reprezentând **actul administrativ prin intermediul căruia se creează serviciul public şi se stabilesc modalitățile de organizare şi funcționare a sa, conținutul activității desfăşurate, parametrii de calitate, drepturile şi îndatoririle părților implicate, modalitățile de supraveghere şi control, precum şi răspunderea atrasă de încălcarea limitelor sale.**

Codul administrativ reglementează, în art. 600, regimul juridic al **actului de delegare pentru serviciile de interes economic general.** Nu înțelegem opțiunea legiuitorului de a consacra reglementări privind delegarea doar a serviciilor de interes economic general, care reprezintă doar o categorie specială din serviciile publice, care pot fi delegate. În afara acestora, pot fi delegate şi alte servicii, cu excepția celor care constituie monopol de stat.

De aceea, în opinia noastră, corect ar fi fost să fie reglementat conținutul unui act de delegare în general, indiferent de serviciul public care face obiectul delegării, urmând ca prin raportare la el, în actul normativ referitor la serviciul public respectiv să se reglementeze, separat, conținutul actului de delegare pe categorii de servicii publice.

Raportându-ne şi la dispozițiile art. 600 din Codul administrativ, apreciem că un **act de delegare** trebuie să cuprindă cel puțin următoarele elemente:

a) forma juridică şi structurile de conducere;
b) obiectul de activitate;
c) durata pentru care este încredințată prestarea serviciului public;
d) drepturile şi obligațiile corelative ale prestatorilor şi beneficiarilor;
e) indicatorii de performanță şi eficiență ai serviciului;
f) prețuri, tarife, compensări, alte aspecte legate de contravaloarea serviciului;
g) statutul personalului;
h) răspunderi şi sancțiuni;
j) reorganizarea şi încetarea activității serviciului public.

§9. Monitorizarea şi controlul

Asupra activităţii desfăşurate de către o structură prestatoare de servicii publice, autoritatea administraţiei publice care a delegat serviciul public are o **obligaţie,** dar, în opinia noastră, şi un **drept**, de a monitoriza în permanenţă modul în care se prestează serviciul public şi se respectă conţinutul şi limitele actului de delegare, pe care Codul administrativ o califică a reprezenta *competenţa de monitorizare şi control*[1].

Art. 601 face referire exclusivă la **obligaţia** autorităţilor administrative, care reprezintă, în egală măsură, şi un drept, pentru ca autoritatea administraţiei publice care are **responsabilitatea serviciului public,** de a supraveghea modul în care **operatorul de serviciu public** îşi duce la îndeplinire activitatea.

Din conţinutul textului, constatăm că acest control permanent se realizează **indiferent de forma de gestiune în care se exercită serviciul public.** Înţelegem astfel că şi în cazul gestiunii directe şi a celei delegate, un organ al administraţiei publice va supraveghea activitatea prestatorului de serviciu public, putând fi vorba, în principal, despre organul ierarhic superior şi cel care a creat serviciul public.

Acest drept este evocat tradiţional în doctrină prin conceptul de **poliţie administrativă.** Înţelegerea dreptului şi obligaţiei de monitorizare şi control trebuie raportate şi la **principiul responsabilităţii asigurării serviciului public,** care este unul dintre principiile ocârmuitoare ale serviciului public şi care presupune, cum arătam deja, existenţa întotdeauna a unei autorităţi a administraţiei publice care este competentă să asigure prestarea serviciului public, un **garant al realizării serviciului sub aspect cantitativ şi calitativ.**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] Art. 601 poartă denumirea *Competenţa de monitorizare şi control a* (corect „al" – V.V.) *modului de prestare a serviciului public* şi prevede că *„Autorităţile administraţiei publice au obligaţia de a monitoriza, evalua şi controla modul de prestare a serviciilor publice din sfera lor de competenţă, indiferent de modalitatea de gestiune adoptată, în limitele competenţelor stabilite de legislaţia aplicabilă fiecărui tip de serviciu public".*

Capitolul IX

RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. CONCEPTE FUNDAMENTALE

Secţiunea I

Fundamentarea noţiunilor

Noțiunea de *răspundere juridică* este definită de teoreticienii dreptului ca reprezentând un raport statornicit de norma juridică între autorul încălcării normelor şi stat, reprezentat prin agenții autorității[1]. Norma juridică, prin excelență, reprezintă o regulă de conduită, deci un ansamblu de drepturi şi obligații corelative, care pot să fie respectate sau pot să fie încălcate. În cazul în care prescripțiile sunt respectate, este exclusă intervenția vreunei forme de răspundere.

Nerespectarea lor, încălcarea drepturilor celorlalte subiecte de drept, nerespectarea obligațiilor care incumbă unui subiect de drept, nasc, în mod firesc, problema consecințelor unei asemenea conduite.

Noțiunea de *răspundere juridică* o regăsim reglementată în Codul administrativ, ea semnificând *o formă a răspunderii sociale ce constă în ansamblul de drepturi şi obligații conexe care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârşirii unor fapte ilicite şi constituie cadrul în care se aplică şi se execută sancțiunile juridice, cu scopul asigurării restabilirii ordinii de drept.*

Desprindem, din această definiție, elementele caracteristice ale răspunderii juridice, indiferent de categoria la care ne raportăm, şi anume:

- este *o formă a răspunderii sociale,* rezultând că legătura între cele două concepte este de la parte la întreg;
- este formată dintr-un *complex de drepturi şi obligații conexe,* care se nasc în baza legii, de unde concluzia *legalității răspunderii juridice, în ansamblul său;*
- naşterea lor este determinată de *săvârşirea unei forme de ilicit,* în funcție de care se determină tipul de răspundere juridică;
- consecința săvârşirii o constituie aplicarea şi, respectiv, executarea unor *sancțiuni juridice,* care sunt specifice fiecărei forme de răspundere juridică;
- scopul oricărei forme de răspundere juridică este *restabilirea ordinii de drept.*

O carență care credem noi că prezintă această definiție este faptul că ea relevă exclusiv dimensiunea punitivă sau represivă a răspunderii, cu ignorarea celor care privesc pe cele preventive şi educative, care, împreună, dau conținut semnificației răspunderii juridice.

În ceea ce priveşte răspunderea specifică dreptului administrativ, multă vreme ea era interpretată tradițional prin referire la noțiuni şi instituții specifice dreptului civil, sau, după caz, dreptului penal, iar în cazul săvârşirii unor abateri de către funcționarii

---

[1] I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 150.

publici sau de către demnitari, răspunderea aplicabilă lor era asimilată răspunderii disciplinare prevăzută de legislația muncii.

De exemplu, **răspunderea cu caracter patrimonial a administrației publice** era calificată prin referire la **răspunderea civilă delictuală, abaterile administrative săvârșite de personalul din administrație** reprezentau **încălcări ale dreptului muncii**, sancționate ca atare.

Practic, formele de răspundere specifice dreptului administrativ nu și-au conturat multă vreme identitatea, existând și în prezent autori care le contestă și controverse, la nivel doctrinar, dar uneori și legislativ și jurisprudențial, cu privire la existența lor și regimul juridic care le guvernează.

Sub aspectul funcțiilor pe care le îndeplinește răspunderea administrației, indiferent de formele la care ne raportăm, este vorba despre *„o funcție reparatorie, (...) o dimensiune punitivă și una pedagogică"*[1]. Altfel spus, prin intermediul răspunderii se urmărește să se **repare consecințele produse,** să se **pedepsească faptele** și să se **educe persoanele în sensul respectării legii.**

Secțiunea a II-a

Concepte conexe: constrângere, executare silită, responsabilitate

§1. Constrângerea. Semnificație. Corelație cu răspunderea

Pentru a înțelege specificitatea răspunderii în dreptul public se impune o analiză prin raportare la alte concepte, care creează cadrul general al răspunderii juridice, în general și în dreptul administrativ, în particular. Intervenția răspunderii juridice generează un complex de drepturi și obligații între autorul faptei și autoritatea în raport cu care se răsfrâng consecințele acesteia. De altfel, răspunderea juridică este definită în doctrină ca reprezentând *un complex de drepturi și obligații conexe, născute ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a* ***constrângerii de stat,*** *prin aplicarea sancțiunilor juridice*[2]. Ne-am oprit la această definiție, pentru că ea conține referirea la **constrângere.**

Noțiunea de constrângere nu este identică cu cea de răspundere. Distincția dintre cele două noțiuni poate fi analizată, după cum urmează[3]:

a) din punctul de vedere al *cauzelor* care determină intervenția lor*:* **răspunderea este atrasă de săvârșirea unei fapte antisociale**, pe când **constrângerea poate interveni și în absența comiterii unei forme de ilicit.** Cum subliniază și autorul citat, există unele forme de constrângere care intervin *tocmai pentru a se evita, preveni, săvârșirea unei fapte antisociale,* a unei abateri în accepțiunea *lato sensu,* care include orice îndepărtare de la norma de drept. Un exemplu cu titlu de școală îl

---

[1] H. Belhrali, *Responsabilité administrative,* L.G.D.J, Paris, 2017, p. 48.

[2] C. Iftene, *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 222.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 340-342.

reprezintă instituirea diferitelor măsuri de poliție administrativă: carantină, internarea obligatorie a unor bolnavi psihic, internarea dependenților de alcool sau droguri;

b) din punctul de vedere al *scopului* pe care şi-l propune fiecare, vom constata că nu există identitate de obiectiv între **constrângere** şi **răspundere**.

1) Astfel, ***răspunderea,*** reprezentând consecința comiterii unei fapte antisociale, îşi propune mai multe obiective:

– la *nivel social,* **restabilirea ordinii de drept care a fost încălcată,** prin eliminarea atitudinii care contrazice această ordine de drept;

– la *nivel de individ, autor al faptei antisociale,* prin răspundere se exprimă **dezacordul societății, al autorității, față de comportamentul neconform valorilor instituite prin norme de drept.** Autoritatea îşi obiectivează acest dezacord prin crearea condițiilor în care subiectul autor al formei de ilicit să-şi conştientizeze fapta, să o regrete şi, în final, să nu o mai repete. Să se ajungă astfel *nu doar la o condamnare din partea autorității, ci şi la o atitudine de autocondamnare, care, de multe ori, este mai eficientă decât cea care provine de la autoritate.*

– constatăm că aceste două obiective atrag după ele pe cel de-al treilea, cunoscut în orice formă de răspundere, şi anume ***prevenirea,*** *rațiunea unei sancțiuni nefiind doar să pedepsească o faptă deja comisă, ci şi să elimine posibilitatea de a se mai repeta în viitor. Prin fapta comisă, răul s-a produs, consecințele sale sunt greu sau uneori imposibil de înlăturat, ceea ce îşi relevă însă semnificația deosebită este eliminarea posibilității de a se mai repeta în viitor, deci prevenirea comiterii de fapte antisociale viitoare.*

Această **trinitate a obiectivelor răspunderii** este recunoscută şi de şcoala franceză, care susține că *a sancționa, a repara şi a preveni* sunt **repere în toate sistemele de răspundere**[1], atât cele naționale, cât şi cele supranaționale.

Petre Pandrea spunea că *„justețea unei pedepse înseamnă pronunțarea ei în condiții care să nu lezeze sentimentul de echitate"*[2].

2) ***Constrângerea*** îşi propune următoarele scopuri:

– dacă ea intervine *în absența comiterii unei forme de ilicit,* îşi propune ***menținerea, neafectată, a ordinii de drept.***

– dacă intervine în condițiile *în care deja s-a săvârşit o faptă antisocială,* în mod firesc îşi propune şi ***restabilirea ordinii de drept*** care a fost încălcată ca urmare a faptei ilicite respective.

– în ambele variante, *rolul preventiv al oricărei măsuri de constrângere este subînțeles, este inclus* în ele;

c) din punctul de vedere al *modului de acțiune, orice formă de răspundere se obiectivează prin intermediul unei acțiuni de constrângere*[3]*, reciproca nefiind adevărată.*

Adică, **nu orice formă de constrângere intervine pentru a concretiza o formă de răspundere, nu obiectivează o formă de răspundere, constrângerea putând interveni,** cum am mai menționat, **şi în absența unei fapte antisociale,** ea având ca scop, în acest condiții, *să nu se ajungă la răspundere,* adică să nu se ajungă la săvârşirea unei forme de ilicit.

---

[1] S. Velley, *Droit administratif, op. cit.,* 14ème éd., 2017-2018, p. 243.

[2] Citat după M. Bădescu, *Doctrina pedepsei în opera lui Petre Pandrea,* în RDP nr. 4/2014, p. 67.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 341.

§2. Definiția şi trăsăturile constrângerii administrative

Unul dintre corifeii dreptul administrativ interbelic susținea că *statul are monopolul constrângerii,* în egală măsură în care *puterea executivă îl are pe cel al execuției.* Iar prin intermediul constrângerii administrative, în concepția aceluiaşi autor, nu se urmăreşte sancționarea unui fapt prevăzut de lege ca fiind dăunător pentru societate, ci urmăreşte să înfrângă voința persoanelor care se opun măsurilor dispuse de stat, prin autoritățile sale, pentru a asigura, în acest fel, ordinea publică[1].

Doctrina actuală identifică, aşa cum am precizat anterior, o dublă semnificație a constrângerii, de **element inhibator al producerii unei forme de ilicit** şi de **element ajutător în intervenția unei forme de răspundere juridică.**

Pornind de la această dualitate a elementelor sale componente, constrângerea administrativă poate fi definită ca reprezentând **totalitatea măsurilor dispuse de organele administrației publice, în temeiul legii şi cu folosirea puterii publice, în scopul de a preveni săvârşirea de fapte antisociale, de a sancționa comiterea unor asemenea fapte, de a apăra drepturile şi libertățile cetățenilor, de a executa obligațiile acestora sau de a pune în executare obligații dispuse de autorități publice din sfera celor trei clasice puteri sau din afara acestei sfere.**

Din definiție, rezultă următoarele **trăsături** ale constrângerii administrative:

1) reprezintă *un ansamblu de măsuri* care se poate concretiza în oricare din formele de activitate specifice administrației publice, respectiv: *acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale;*

2) *temeiul legal* al acestor măsuri, legea fiind cea care conferă legitimitate intervenției lor;

3) *utilizarea puterii publice,* ea putând interveni inclusiv pentru a învinge voința potrivnică a unui subiect de drept determinat;

4) *scopul* unei măsuri de constrângere administrativă poate să constea, după caz, în:

a) *prevenirea săvârşirii* unei fapte antisociale;

b) *sancționarea,* în cazul în care ea s-a săvârşit;

c) *apărarea drepturilor şi libertăților cetățenilor şi asigurarea* executării obligațiilor lor;

d) *punerea în executare* a unor decizii emise de diferite autorități publice, noțiune înțeleasă în sens larg, care vizează autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat sau alte autorități publice (instanțe judecătoreşti, Ministerul Public, Avocatul Poporului etc.).

§3. Clasificarea măsurilor de constrângere[2]

1. Principalul criteriu de clasificare a măsurilor de constrângere administrativă îl reprezintă **scopul** pe care şi-l propun, putând fi vorba despre:

a) **măsuri fără caracter sancționator**, denumite şi **măsuri de poliție administrativă** sau sancțiuni de drept administrativ, care intervin pentru a preîntâmpina comiterea unor fapte antisociale, putând viza, în egală măsură, persoane, bunuri, alte

[1] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a IV-a, Ed. Marvan, Bucureşti, 1934, pp. 45-47.
[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 350-354.

valori, acte juridice (tratament obligatoriu, măsuri de dezintoxicare a unor persoane care au o anumită dependență, instituirea carantinei etc.). Raţiunea de a fi a poliţiei administrative se bazează pe faptul că activitatea particularilor într-o colectivitate organizată trebuie să se supună unor limite, pe care administrația publică are obligația să le stabilească să urmărească respectarea lor, pentru a asigura, în acest fel, ordinea publică şi a preveni arbitrariul în conduita indivizilor[1];

b) **măsuri cu caracter sancționator**, a căror intervenție este legitimată de comiterea unei fapte antisociale şi care pot îmbrăca forme diverse: amenzi, anulări totale sau suspendări de diferite acte juridice etc.;

c) **măsuri de executare silită,** care intervin atunci când cele din primele două categorii nu sunt duse la îndeplinire de bunăvoie (de exemplu, reținerea unei persoane care a comis o contravenție în împrejurări care justifică o asemenea măsură).

2. Cel de-a doilea criteriu vizează **obiectul măsurii**, putând fi vorba despre măsuri de constrângere:

a) cu privire la persoane;

b) cu privire la bunuri;

c) cu privire la acte juridice sau operațiuni administrative;

d) cu privire la alte valori, cum ar fi protecția mediului înconjurător, a unor bunuri proprietate publică sau de interes public etc.;

e) cu caracter mixt, care pot privi mai multe din categoriile precizate mai sus.

3. Din punctul de vedere al **organului care le dispune**, putem întâlni:

a) măsuri dispuse exclusiv de organe ale administrației publice;

b) măsuri dispuse de organe ale administrației publice împreună cu alte organe de stat, cu structuri nestatale sau cu sprijinul cetățenilor.

4. Un ultim criteriu pe care îl reținem este cel al **regimului juridic aplicabil**, putând fi vorba despre:

a) măsuri care se desfăşoară într-un regim juridic administrativ exclusiv;

b) măsuri care se desfăşoară într-un regim juridic mixt, în care normele de drept administrativ se îmbină cu norme aparținând altor ramuri de drept, cum ar fi: dreptul procesual penal sau procesual civil, dreptul afacerilor etc.

§4. Executare silită: semnificație. Corelație cu răspunderea

Cel de-al doilea concept aflat în strânsă legătură cu răspunderea este cel de **executare silită.** Ea se relevă, ca şi constrângerea, printr-un ansamblu de acte, fapte şi operațiuni, prin intermediul căruia se înfrânge refuzul subiectelor de drept de a-şi executa îndatoririle legale sau de a respecta/executa un act juridic, obligatoriu şi executoriu, emis de un organ competent.

Executarea silită intervine astfel în două categorii de situații:

a) atunci când **subiectul de drept se împotriveşte, nu execută de bunăvoie obligațiile care îi incumbă dintr-o normă cu caracter imperativ.** Ea poate interveni atât atunci când subiectul de drept *a comis o faptă antisocială pentru care este răspunzător, împletindu-se astfel cu răspunderea,* cât şi atunci *când subiectul de drept nu a comis o asemenea faptă, fiind forțat să nu o comită prin eliminarea condițiilor care ar*

[1] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Cerma, Bucureşti, 1994, p. 254.

favoriza riscul comiterii ei. Exemplu: internarea forțată într-un spital specializat a bolnavilor psihic.

Obligația a cărei nerespectare atrage după sine intervenția măsurii de executare silită poate să rezulte din:

– lege sau Ordonanță de Guvern;
– acte cu caracter normativ subsecvente acestora;
– acte administrative cu caracter individual;
– sancțiuni administrative, contravenționale sau sancțiuni de drept administrativ[1].

b) **când subiectele de drept nu pun în executare anumite decizii luate de autorități publice din sfera celor trei clasice puteri sau din afara acestora** (de exemplu: instanțele judecătorești, Ministerul Public, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi).

Elementul definitoriu al executării silite[2] este intervenția forțată, *manu militari,* în scopul declarat de a înfrânge rezistența subiectelor de drept și determinarea acestor subiecte de a avea o atitudine conformă cu normele de drept.

§5. Responsabilitatea şi răspunderea

În viziunea tradițională, responsabilitatea a fost plasată pe terenul moralei și înțeleasă ca și concordanță dintre ideile, sentimentele atitudinile individului și așteptările, cerințele societății, pe când răspunderea a fost atașată dreptului, ea implicând o reacție din afara, exterioară subiectului[3].

Ulterior, termenul de *responsabilitate* a căpătat o încărcătură filozofică (etică) și psihologică, în egală măsură. El presupune trecerea prin filtrul propriei personalități a valorilor sociale și construirea conduitei personale prin raportare la aceste valori. Subiectul de drept face propriile sale judecăți de valoare cu privire la conținutul prescripțiilor care îi sunt impuse de stat, prin intermediul normelor juridice, în urma căreia constată că ele corespund propriilor convingeri, ceea ce îl determină să le recunoască, să și le *„aproprieze",* și, în final, să le respecte, să și le *„impună"* sieși.

De aceea, a fost fundamentată în lucrările de filozofie a dreptului[4] problema *responsabilității,* care nu se suprapune cu *răspunderea.* Semantica celor două concepte nu este identică, așa cum se întâmplă, spre pildă, în limbajul francez.

În accepțiunea etico-filozofică, responsabilitatea relevă o stare de conformitate cu prescripțiile legale, dedusă din propriile convingeri. Persoana, fizică sau chiar juridică, respectă legea, în sens larg, pentru că este impregnată, în personalitatea sa reprezentarea că așa este normal și firesc să facă. Abia când aceste convingeri nu se mai

---

[1] Calificarea unor sancțiuni ca fiind *sancțiuni de drept administrativ* a fost fundamentată, în această ramură de drept, prin raportare la distincția existentă în penal între *sancțiunile penale și sancțiunile de drept penal.* Sancțiunile de drept administrativ reprezintă acele măsuri pe care le ia administrația, de regulă pentru a preveni săvârșirea comiterii unor fapte antisociale sau a asigura securitatea unor persoane, bunuri sau acte juridice.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 345.

[3] N. Popa, E-C Eremia, S. Cristea, *Teoria generală a dreptului,* ed. a 2-a, rev. și ad., Ed. All Beck, București, p. 110, *apud.* L.-S. Stănescu, *Câteva tendințe contemporane în analiza conceptuală a răspunderii juridice,* în volumul *Justiție, stat de drept și cultură juridică,* Sesiunea anuală de comunicări științifice, 13 mai 2011, București, Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu", Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 70.

[4] M. Florea, *Responsabilitatea acțiunii sociale,* Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1976, *apud.* A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 329.

reflectă în conduita sa, când încalcă prescripțiile legale, intervine răspunderea. De aceea **responsabilitatea** reprezintă *starea de conformitate,* iar **răspunderea,** *starea de conflict.*

Alți autori văd între cele două concepte o legătură firească, însă dintr-o perspectivă diferită de cea evocată de noi: *„răspunderea juridică e consecința săvârşirii unei fapte ilicite, iar responsabilitatea e premiza faptei ilicite, fiindcă în lipsa ei nu există vinovăție juridică"*[1]. Constatăm că autorul are în vedere sensul civil al responsabilității, existența discernământului, care, este adevărat, condiționează posibilitatea intervenției unei forme de răspundere juridică.

În ceea ce ne priveşte, fără a nega sensurile evocate anterior, înțelegem şi analizăm responsabilitatea în accepțiunea de asumare a unor valori, care precede şi exclude răspunderea. Obiectivul pe care şi-l propune orice societate este ca membrii săi **să respecte normele din convingere,** adică **să fie responsabili. Nu teama de pedeapsă, în sens larg, trebuie să le ghideze conduita, ci convingerea că trebuie să se supună normelor instituite prin sistemul juridic.** O asemenea trăsătură trebuie să caracterizeze cu atât mai mult conduita celor care ocupă diferite funcții şi responsabilități în stat.

Realitățile contrazic, prea adeseori, acest deziderat. Ele relevă o societate formată din persoane preocupate mai degrabă cum să încalce legea fără a fi pedepsiți, nu cum să o respecte, desluşindu-i sensurile, spiritul.

De aceea, statul, prin autoritățile şi instituțiile sale şi prin personalul acestora trebuie să fie preocupat, cel puțin în egală măsură, de dezvoltarea spiritului de responsabilitate, decât de dimensiunea represivă a intervențiilor sale în cazul încălcării normelor de drept. În ultimă instanță, *„însăşi realizarea dreptului prin respectarea şi executarea normelor juridice depinde de modul în care se impune, la nivelul conştiinței colective, o anumită ierarhizare a valorilor şi intereselor (...)"*[2].

§6. Subiectul activ şi subiectul pasiv al faptei şi respectiv, al răspunderii

În teoria generală a dreptului a fost fundamentată distincția dintre *subiectul activ şi subiectul pasiv al faptei, şi respectiv, al răspunderii.*

Subiectul activ este cel care acționează, iar *subiectul pasiv* este cel care suportă consecințele acțiunii celui dintâi.

În planul răspunderii juridice, *subiectul activ al faptei* este autorul acesteia, persoana fizică sau juridică a cărei faptă are caracter ilicit, deci făptuitorul. Acesta devine, în procesul de tragere la răspundere juridică, *subiect pasiv al răspunderii.*

Subiectul activ al răspunderii este autoritatea publică față de care se răsfrâng consecințele faptei şi în a cărei competență intră tragerea la răspundere a făptuitorului şi care, deci, aplică sancțiunea. El reprezintă, în raport cu fapta, *subiect pasiv al acesteia.*

---

[1] G. Mihai, *Fundamentele dreptului. Teoria răspunderii juridice.* Vol. V, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 56.

[2] S. Popescu, *Aspecte de interes interdisciplinar privind realizarea dreptului,* în volumul *Justiție, stat de drept şi cultură juridică,* Sesiunea anuală de comunicări ştiințifice, 13 mai 2011, Bucureşti, Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu", Ed. Universul Juridic, Bucureşti. 2011, p. 9.

Semnalăm faptul că prin art. 577 din Codul administrativ se recunosc aceste concepte şi se reglementează *subiectul activ* şi *subiectul pasiv* al uneia dintre formele de răspundere administrativă, respectiv cea disciplinară.

§7. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ

Codul administrativ consacră şi defineşte noţiunea de *răspundere administrativă* în art. 5 lit. rr), ea reprezentând *acea formă a răspunderii juridice ce constă în ansamblul de drepturi şi obligaţii conexe, de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârşirii unor fapte ilicite prin care se încalcă, de regulă, norme ale dreptului administrativ.* Ea reprezintă, în contextul analizat, *genul proxim* sau *întregul,* în raport de care se stabileşte *diferenţa specifică,* respectiv formele în care se concretizează răspunderea administrativă, fiind sinonimă, ca semnificaţie, cu *răspunderea specifică dreptului administrativ.*

Răspunderea administrativă este o formă a răspunderii juridice. Orice răspundere juridică intervine, aşa cum am mai precizat, **când s-a comis o anumită formă de ilicit,** adică **atunci când a fost săvârşită o faptă care încalcă o regulă de drept.**

Fiind vorba despre ramura dreptului administrativ, această faptă poartă denumirea generică de ***„ilicit administrativ".***

Din această perspectivă, răspunderea administrativă poate fi definită ca reprezentând ansamblul de raporturi juridice determinate de săvârşirea uneia din formele de ilicit administrativ.

În funcţie de fapta comisă şi de consecinţele sale, identificăm **trei mari forme de răspundere specifice dreptului administrativ**[1]:

a) săvârşirea *ilicitului administrativ propriu-zis,* care poartă denumirea de *abatere disciplinară,* determină intervenţia primei forme de răspundere din dreptul administrativ, şi anume **răspunderea disciplinară;**

b) cea de-a doua formă de ilicit administrativ poartă denumirea de *contravenţie* şi determină intervenţia celei de-a doua forme de răspundere specifice dreptului administrativ şi anume **răspunderea contravenţională;**

c) ultima formă de ilicit este *ilicitul cauzator de prejudicii materiale sau morale* a cărui săvârşire atrage şi ultima formă de răspundere aparţinând ramurii dreptului administrativ şi anume **răspunderea administrativ patrimonială**[2].

Spunem *prejudicii materiale şi morale,* deoarece Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede posibilitatea ca acţiunea reclamantului să poată viza, în egală măsură, atât solicitarea unor despăgubiri pentru prejudiciile materiale suferite, cât şi repararea prejudiciilor de ordin moral suferite de reclamant[3]. Legătura dintre drept şi morală este una dintre cele mai interesante teme, abordate în doctrina juridică şi cea filozofică[4], pentru că *dreptul, curăţat de morală, riscă să devină imoral, sau, cel puţin, a-moral*[5].

---

[1] Precizăm că nu toţi autorii contemporani recunosc cele trei forme de răspundere, a căror existenţă, în doctrina actuală, a fost fundamentată de profesorul Iorgovan, şi la a cărui concepţie ne raliem. Astfel profesoara R.N. Petrescu analizează doar două forme de răspundere, *răspunderea contravenţională şi cea patrimonială a autorităţilor administraţiei publice,* pentru a recunoaşte, în cadrul răspunderii funcţionarilor publici, existenţa şi a unei *răspunderi disciplinare* specifice acestora. (*op. cit.*, pp. 503-544).

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, pp. 432-437.

[3] Art. 18 alin. (3) prevede: *„În cazul soluţionării cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunelor materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a cerut acest lucru".*

[4] V. Vedinaş, *Deontologia vieţii publice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007.

[5] Gh. Dănişor, *Critica dreptului abstract,* în RDP nr. 1/2008, p. 17.

§ 8. Răspunderea administrativă în Codul administrativ. Prezentare generală

Este reglementată în partea a VII-a a Codului, titlurile I-IV, unde se regăsesc cele trei forme specifice ale răspunderii administrative, în Titlurile II-IV, după ce, în primul dintre ele, regăsim unele *dispoziții generale.*

Răspunderea administrativă, potrivit Codului administrativ, este guvernată de **trei principii,** respectiv:

- *principiul legalității,* care semnifică interdicția ca *răspunderea să poată opera altfel decât în condițiile sau în cazurile prevăzute de lege, în limitele stabilite de aceasta, conform unei anumite proceduri desfăşurate de autoritățile învestite în acest scop.* Altfel spus, **legalitatea răspunderii juridice** înseamnă că **legea o recunoaşte, îi stabileşte cauzele care o determină, limitele în care se sancționează/pedepseşte, procedura în care se derulează şi organele care o gestionează;**

- *principiul justeței sau al proporționalității* semnifică necesitatea de a *se corela sancțiunile aplicate cu gradul de pericol social al faptei ilicite săvârşite şi cu întinderea pagubei şi forma de vinovăție,* astfel încât să rezulte o *corectă individualizare.*

- *principiul celerității* semnifică faptul că *momentul aplicării sancțiunii trebuie să fie cât mai aproape de cel al manifestării faptei ilicite, fără amânări sau tergiversări inutile, pentru ca rezonanța socială a sancțiunii aplicate să fie maximă, sporind efectul preventiv al acesteia.* Constatăm că semnificația celerității, care este un principiu care caracterizează, ca regulă, procedura judiciară, a pătruns şi în planul celei administrative, mai exact în cel al răspunderii care este specifică administrației.

Finalitatea acestui principiu este apropierea dintre momentul săvârşirii faptei şi cel al aplicării sancțiunii şi, adăugăm noi, al executării efective a acesteia, pentru a se realiza prevenția care reprezintă una dintre funcțiile răspunderii.

Următoarele trei titluri reglementează, în succesiune, cele trei forme de răspundere administrativă, respectiv *răspunderea administrativ-disciplinară, răspunderea administrativ-contravențională* şi *răspunderea administrativ-patrimonială.* Dispozițiile cuprinse în aceste titluri le vom analiza cu prilejul analizei fiecărei forme de răspundere administrativă.

Prin adoptarea Codului administrativ, este pentru prima dată în dreptul românesc când se consacră expres cele trei forme de răspundere, care, în prezent, sunt astfel recunoscute doar în plan doctrinar şi nici în acest plan nu există un consens, nici măcar între specialiştii în drept public.

Sub aspectul tehnicii legislative, neinspirat ni se pare titlul III, care este consacrat răspunderii administrativ-contravenționale şi conține un singur articol, prin care se defineşte contravenția.

Este evident că se impune completarea lui cu unele reguli referitoare la aceasta, cu menținerea legii-cadru a contravențiilor şi a altor reglementări speciale de natură contravențională. Cu alte cuvinte, actuala O.G. nr. 2/2001 nu urmează să se *„topească"* în conținutul viitorului Cod, ea se menține ca act de sine stătător, însă acesta poate să conțină, pe lângă *definiția contravenției,* şi dispoziții privind: *subiectele răspunderii contravenționale; cauzele exoneratoare de răspundere contravențională, principiile care o guvernează, actele normative prin care se stabilesc contravenții; un tablou al sancțiunilor principale şi complementare* şi chiar *reglementarea de o manieră unitară a sistemului ablațiunii,* aşa cum o făcea vechea lege a contravențiilor, în prezent abrogată.

Salutară şi benefică este partea consacrată răspunderii administrativ-patrimoniale, ea urmând să dezvolte regimul juridic al răspunderii pentru erori judiciare, consacrată de Constituție în art. 52 alin. (3) şi să consacre, alături de aceasta, *răspunderea administrativ-patrimonială solidară pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale* şi *răspunderea administrativ-patrimonială solidară pentru prejudiciile cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor şi* (prestarea) *serviciilor publice.*

Încheiem prin a fi de acord că *„organizarea în mod logic, pe baza unor principii aplicabile tuturor reglementărilor normative care vizează instituția răspunderii administrative este utilă (...), în contextul redactării Codului administrativ"*[1].

[1] C. Iftene, *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice, op. cit.,* p. 228.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul X

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ

Secţiunea I
Consideraţii generale

Utilizarea formulei *administrativ-disciplinară* şi nu doar *disciplinară* este de preferat din cel puţin două puncte de vedere: ea determină ramura de drept căreia îi aparţine răspunderea analizată şi permite diferenţierea de răspunderea disciplinară specifică altor ramuri de drept, cu precădere dreptului muncii.

Acest lucru este necesar, în contextul în care multă vreme acest gen de răspundere a fost identificat cu cea specifică dreptului muncii, deoarece se asimila statutul oricărei persoane care desfăşura o activitate socială, o muncă, celui al salariatului[1], ceea ce determina calificarea respectivei fapte ca o abatere disciplinară, care atrage după sine răspunderea disciplinară a salariatului.

Mai mult chiar, nici în prezent lucrurile nu sunt pe deplin clarificate, existând autori care nu o tratează, ca o formă de răspundere de sine stătătoare în cadrul răspunderii administrative[2].

Codul administrativ utilizează şi el sintagma *răspundere administrativ-disciplinară,* pe care o defineşte în art. 575 a reprezenta *o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârşirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către funcţionarii publici şi asimilaţii acestora a îndatoririlor de serviciu şi a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege.* Definiţia propusă ni se pare clară şi acoperitoare pentru ceea ce înseamnă această formă de răspundere, esenţializând elemente definitorii ale ei. Discutabilă şi chiar incorectă este referirea la *asimilaţii acestora* – adică ai funcţionarilor publici – pentru că nu există o categorie de personal care să fie *asimilată funcţionarilor.* Credem că s-a avut în vedere ca textul să-i cuprindă, alături de funcţionari, şi pe *demnitari şi asimilaţii acestora.*

Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă astfel prima formă de răspundere specifică dreptului administrativ, ea intervenind pentru săvârşirea **ilicitului administrativ propriu-zis,** sub forma abaterii disciplinare.

Incidenţa răspunderii administrativ disciplinare este determinată de mai multe **condiţii,** care trebuie întrunite, în mod cumulativ, după cum urmează: *să fie lezate anumite valori*, care vizează *conduita profesională* a autorului faptei, obligaţiile rezultate din raportul de funcţie sau demnitate publică, dar şi *conduita civică* a acestuia, normele de convieţuire socială, legale şi morale, în egală măsură; *autorul abaterii* să aibă calitatea de *subiect calificat,* în sensul în care să fie titularul unei funcţii sau

---

[1] Este vorba despre teza unicităţii izvorului juridic de muncă, promovată de autorii de drept al muncii, potrivit căreia orice persoană care desfăşura o anumită activitate, o „muncă" în accepţiunea *lato sensu*, avea statut de salariat, fundamentat pe contractul individual de muncă.

[2] De exemplu, în cursul său de drept administrativ (ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010), prof. Anton Trăilescu analizează *răspunderea contravenţională* şi *răspunderea administrativă patrimonială.*

demnități în stat; *vinovăția făptuitorului,* în formele prevăzute de legea penală; *raportul de cauzalitate* între fapta săvârşită şi consecinţele acesteia; *principiul legalității*, care impune ca atât *fapta (abaterea),* cât şi *sancțiunea,* să fie prevăzute de lege[1].

Secţiunea a II-a
Fundamente constituţionale şi legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară

Fără să utilizeze în mod expres sintagma de *„răspundere administrativ-disciplinară"*, actuala Constituție a României conține unele dispoziții, calificate drept veritabile *temeiuri constituționale* ale acestei forme de răspundere, care pot avea caracter *expres* sau *implicit.*

Am pornit discuția de la art. 72 alin. (3) lit. j) care introduce *statutul funcționarului public printre domeniile care urmează a face obiectul de reglementare al unei legi organice.* Referirea la *statutul funcționarilor publici* include toate dimensiunile acestui statut, inclusiv regimul răspunderii administrativ-disciplinare.

Legea la care face referire Constituția a fost adoptată la finele anului 1999, prin angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, fiind vorba despre Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[2], care a suferit ulterior mai multe modificări, fiind republicată în anul 2007[3]. Numărul de modificări intervenite a transformat-o, practic, într-una dintre cele mai instabile instituții juridice, în ciuda faptului că ea reglementează o categorie de personal care are ca trăsătură definitorie *stabilitatea.* Ori *stabilitatea reală, efectivă, funcțională* este condiționată de *stabilitatea legală.*

Criticabilă este şi procedura prin care s-a adoptat şi s-a modificat legea privind Statutul funcționarilor publici, ca regulă, fiind vorba despre *proceduri atipice de legiferare,* respectiv *angajarea răspunderii Guvernului* sau *ordonanțe de urgență*, multe dintre ele declarate neconstituționale de Curtea Constituțională, ceea ce relevă interesul guvernanților, al clasei politice, de a interveni asupra legislației aplicabile acestei categorii de personal şi de a-şi impune interesele, contrare, ca regulă, celor specifice titularilor de funcții publice. În egală măsură, putem identifica şi o lipsă de înțelegere a semnificației pe care funcționarul public, înțeles ca întruchiparea profesionistului, a celui care, prin experiența şi pregătirea sa, o are într-un stat autentic de drept. O asemenea viziune ne-a călăuzit întotdeauna, ca teoretician şi practician în domenii relevante pentru funcția publică[4].

---

[1] Într-o viziune apropiată, a se vedea I. Gârbuleț, *Răspunderea disciplinară a executorului judecătoresc,* în RRES nr. 1/2011, p. 25.

[2] Publicată în M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999. Asupra constituționalității legii s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 233/1999 publicată în M. Of. nr. 638 din 28 decembrie 1999, prin care a constatat că sesizarea de neconstituționalitate este inadmisibilă.

[3] Legea nr. 188/1999 a fost republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, suferind multiple modificări ulterioare, în principal prin ordonanțe de urgență.

[4] Purtăm astfel o duioasă amintire anului 1994, când a fost reînființat la Sibiu actualul Institut de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", într-o conferință în care am prezentat comunicarea *„Funcționarul public – instituție fundamentală a statului de drept".* De atunci, destinul nostru s-a legat *„pe vecie"* de cel al funcției publice şi funcționarului public, la construcția cărora ne-am străduit să contribuim şi din ipostazele demnităților publice exercitate de-a lungul timpului, dintre care considerăm că are o semnificație deosebită, pentru instituția menționată, aceea de președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Prin adoptarea Codului administrativ, reglementarea statutului funcționarilor publici a fost integrată în corpul acestui act normativ, fiind în prezent reglementată prin titlul II al părții a VII-a care este consacrată *statutului funcționarilor publici, prevederilor aplicabile personalului contractual din administrația publică şi evidența personalului plătit din fonduri publice.*

Capitolul VIII al Codului administrativ, intitulat *„sancțiuni disciplinare şi răspunderea funcționarilor publici"*, consacră instituția răspunderii administrativ-disciplinare în privința funcționarilor publici. Acest tip de răspundere este declanşat prin **încălcarea cu vinovăție** de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege, deci prin săvârşirea unor abateri disciplinare, astfel[1]:

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) neglijență repetată în rezolvarea lucrărilor;

c) absențe nemotivate de la serviciu;

d) nerespectarea programului de lucru;

e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter;

g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care îşi desfăşoară activitatea;

h) desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;

i) refuzul nemotivat de a îndeplini atribuțiile de serviciu;

j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri şi interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici, altele decât cele referitoare la conflictele de interese şi incompatibilități;

k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice şi al funcționarilor publici sau aplicabile acestora.

Constatăm că enumerarea din lege nu este limitativă, ci enunțiativă, prin litera k) trimițându-se la *alte fapte* care sunt prevăzute prin legi speciale. Încălcarea oricăreia dintre interdicțiile legale constituie abatere disciplinară şi atrage răspunderea disciplinară a autorilor lor[2].

Răspunderea disciplinară este **o formă a răspunderii subiective, bazată pe ideea de culpă, de vinovăție în săvârşirea abaterii disciplinare a funcționarului public.**

Nu este deci vorba despre o răspundere obiectivă, iar funcționarul implicat va putea dovedi elementele care înlătură vinovăția sa, fiind exonerat de răspundere.

Sancțiunile disciplinare aplicabile în această materie sunt, de asemenea, prevăzute în lege[3]. Este vorba despre:

a) mustrare scrisă;

b) diminuarea drepturilor salariale cu 5%-20% pe o perioadă de până la 3 luni;

---

[1] Sfera abaterilor disciplinare este identificată prin art.499 alin. (2) din Codul administrativ.

[2] A.N. Dragodan, *Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarului public şi statutul comisiilor de disciplină. Analiză comparativă între reglementarea legală actuală şi proiectul de lege privind Codul administrativ,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă, Abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, p. 258.

[3] A se vedea art. 499 alin. (3) din Codul administrativ.

c) diminuarea drepturilor salariale cu 10%-15% pe o perioadă de până la un an de zile;

d) suspendarea dreptului de promovare pe o perioadă de la 1 la 3 ani;

d) retrogradarea într-o funcție publică de nivel inferior, pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului;

e) destituirea din funcția publică.

Nici legea inițială, nici prevederile din Codul administrativ nu definesc sancțiunea disciplinară şi nici doctrina de drept public sau jurisprudența nu realizează acest lucru. În doctrina de drept al muncii regăsim mai multe astfel de definiții, care pot servi ca sursă de inspirație pentru a defini sancțiunea disciplinară a funcționarului public[1].

În *opinia noastră,* sancțiunea disciplinară a funcționarului public reprezintă **o măsură luată de autoritatea sau instituția publică în cazul săvârşirii, de către un funcționar public, a unei fapte calificată de lege a reprezenta abatere disciplinară, care afectează situația financiară şi profesională a acestuia.**

Prin Codul administrativ se propun anumite modificări, cum ar fi adăugarea de noi sancțiuni disciplinare, respectiv *diminuarea drepturilor salariale cu 10-15% până la un an de zile.* Ea este o variantă a celei care exista deja în legea inițială, diferențiindu-se prin **cuantumul sancțiunii şi perioada în care se aplică.**

Legea impune **o individualizare a sancțiunii disciplinare** aplicabile în funcție de anumite criterii, cum ar fi: cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care a fost săvârşită, gradul de vinovăție, consecințele abaterii, comportarea generală la serviciu, existența în antecedente a unor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile prevăzute de Codul administrativ. Astfel de criterii permit respectarea atât a **principiului proporționalității,** cât şi a celorlalte garanții de care trebuie să beneficieze funcționarii cercetați pentru săvârşirea unor forme de ilicit[2].

De asemenea, este prevăzută o **procedură prealabilă obligatorie ce trebuie efectuată înainte de a i se aplica unui funcționar public o sancțiune disciplinară, procedură ce constă în cercetarea prealabilă a faptei imputabile şi în audierea celui implicat.**

Mustrarea scrisă poate să fie aplicată în mod direct de către conducătorul instituției publice în care lucrează funcționarul public vinovat[3], în schimb pentru aplicarea celorlalte sancțiuni de către conducător este obligatorie propunerea venită din partea **comisiei de disciplină,** care funcționează în cadrul oricărei autorități sau instituții publice.

Se prevede în mod expres, în art. 502 al Codului, competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa plângerile funcționarilor publici nemulțumiți de sancțiunea aplicată, care pot cere, după caz, anularea sau modificarea ordinului sau dispoziției de sancționare.

---

[1] A se vedea I.T. Ştefănescu, *Tratat teoretic şi practic de dreptul muncii,* ed. a 3-a rev. şi ad., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014; A. Țiclea, *Răspunderea disciplinară. Teorie şi jurisprudență.* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 158.

[2] A.N. Dragodan, *Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarului public şi statutul comisiilor de disciplină. Analiză comparativă între reglementarea legală actuală şi proiectul de lege privind Codul administrativ,* în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă, Abordări doctrinare şi cerințe practice, op. cit.,* p. 262.

[3] Potrivit art. 78 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

Codul administrativ consacră în art. 504 şi un alt principiu al răspunderii administrativ-disciplinare a funcționarului public[1], cel al **radierii de drept** a sancțiunilor disciplinare.

Un regim juridic specific regăsim în cadrul răspunderii disciplinare aplicabilă unor categorii distincte de funcționari publici. Cu titlu de exemplu, invocăm consilierii de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice. Cei 33 de membri[2] care compun Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sunt **funcționari publici cu statut special**, care au ca sarcină principală aducerea la îndeplinire a atribuției Consiliului de soluționare a contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică, de concesiune de lucrări publice sau de concesiune de servicii, înainte de încheierea contractului, prin complete alcătuite din câte trei membri, potrivit Regulamentului de organizare şi funcționare a Consiliului. Statutul juridic al acestor consilieri derivă atât din condițiile speciale pe care trebuie să le îndeplinească pentru a participa la concursul de ocupare a funcției, cât şi din complexul de interdicții, incompatibilități şi obligații care le revin[3].

Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare din cadrul Consiliului **este o răspundere de drept public,** cu caracter personal, care intervine numai în cazul săvârşirii faptelor anume calificate ca abatere disciplinară, iar nu pentru orice faptă legată de funcția publică îndeplinită. Rezultă astfel că, pentru a opera această formă de răspundere juridică, fapta trebuie încadrată în cele calificate ca atare de lege sau de statutul propriu. Subscriem ideii că disciplina conduitei profesionale reprezintă o condiție indispensabilă în realizarea serviciului şi, corelativ, a interesului public[4].

O dispoziție constituțională relevantă o reprezintă art. 95 intitulat *„suspendarea din funcție"* a Preşedintelui României, care, după cum a fost calificată de doctrină, reprezintă *răspunderea administrativ-disciplinară a şefului de stat*[5]. Textul trebuie coroborat cu art. 96 care reglementează *răspunderea penală a şefului de stat,* şi care prevede că, de la data punerii sub acuzare, Preşedintele este **suspendat de drept.**

Printr-un alt text constituțional, şi anume art. 109 alin. (2), se instituie o formă de răspundere administrativ-disciplinară aplicabilă miniştrilor; este vorba despre *suspendarea acestora din funcție,* care este lăsată la latitudinea şefului de stat, atunci când s-a cerut urmărirea penală a miniştrilor sau care poate interveni *de drept,* atunci când ministrul în cauză a fost trimis în judecată.

Suspendarea din funcție a unui demnitar sau funcționar public este o sancțiune administrativ-disciplinară, astfel încât dispozițiile constituționale care o consacră reprezintă *fundamente constituționale implicite* ale acestei forme de răspundere.

---

[1] Pentru o prezentare extinsă a acestui regim juridic, a se vedea V. Vedinaş, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici – comentată,* Ed. Lumina Lex, ed. a III-a rev. şi ad., Bucureşti, 2004, pp. 219-264.

[2] Statutul juridic al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor este în prezent reglementat prin capitolul V din Legea nr. 101/2016.

[3] D.-D. Şerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 86-88.

[4] D.-D. Şerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 104-105.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 330-335.

Secţiunea a III-a
Definiţia şi trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare

O definiție legală a răspunderii administrativ-disciplinare este consacrată în prezent în art. 575 din Codul administrativ, text pe care l-am prezentat în debutul prezentului titlu. Din conținutul acestei definiții rezultă următoarele trăsături ale răspunderii administrativ-disciplinare:

a) reprezintă una dintre formele răspunderii administrative;

b) intervine în cazul în care s-a săvârşit o abatere disciplinară;

c) abaterea disciplinară poate să constea în încălcarea de către demnitari, funcționari publici sau asimilații lor, a îndatoririlor de serviciu şi a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege.

După cum am arătat în primul volum al tratatului, specific funcționarilor publici este faptul că ei trebuie să îndeplinească, pe lângă îndatoririle legate de funcția propriu-zisă, şi îndatoriri care exced acesteia, care privesc viața lor privată, anumite reguli de comportament general sau de conduită;

d) ea se stabileşte, conform art. 475 alin. (2) din Codul administrativ, cu luarea în calcul şi respectarea *principiului contradictorialității,* care presupune recunoaşterea reciprocă pentru cele două subiecte, a dreptului de a învinui sau acuza şi, respectiv, a celui de a se apăra: În acest fel, este recunoscut şi *dreptul la apărare* al autorului unei presupuse abateri;

e) este supusă controlului exercitat de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ;

f) răspunderea disciplinară se naşte în cazul săvârşirii unei fapte prin care se încalcă, de regulă, normele dreptului administrativ.

Specific acestei abateri administrativ-disciplinare este că fapta poate reprezenta:

– ***de regulă,*** *încălcarea unei norme de drept administrativ* (exemplu suspendarea permisului de conducător auto pentru încălcarea regulilor de circulație);

– ***prin excepție,*** poate interveni şi pentru încălcarea *unei norme de drept penal,* atunci când fapta comisă nu prezintă gradul de pericol social al unei infracțiuni, nu întruneşte deci elementele constitutive ale infracțiunii. Exemplu, fapta de neglijență în serviciu, poate reprezenta, în condițiile actualului Cod penal, *o infracțiune,* sau poate constitui o abatere administrativ-disciplinară. În măsura în care se dovedeşte că fapta comisă de un funcționar public nu are caracter penal (lipseşte elementul subiectiv, circumstanțele în care s-a produs etc.), nu poate interveni răspunderea penală, dar nici n-ar fi de conceput ca funcționarul public respectiv să nu fie supus nici unei sancțiuni. De aici, necesitatea legitimă de a fi instituită legal o cale de sancționare, fiind vorba despre răspunderea administrativ-disciplinară, concretizată într-o amendă disciplinară aplicată funcționarului vinovat;

g) **părțile răspunderii administrativ-disciplinare** sunt, ca la orice tip de răspundere, ***subiectul activ şi pasiv*** al acesteia, fiind vorba despre:

1. Subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare este autoritatea administrației publice sau orice entitate asimilată acesteia față de care se răsfrâng consecințele unei abateri disciplinare şi în a cărei competență intră tragerea la răspundere a făptuitorului, putând fi vorba despre:

– **un organ administrativ** *(de regulă);*

– **un alt organ public** *(prin excepție)*. Exemplu, potrivit art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **instanța judecătorească de contencios administrativ** este competentă să sancționeze conducătorul autorității publice care nu trimite la timp actele pe care ea le-a solicitat, cu o amendă judiciară de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi întârziere nejustificată.

Aceeaşi competență este recunoscută, prin Legea nr. 47/1992 cu modificările ulterioare, şi **Curții Constituționale** în a sancționa pe conducătorul autorității publice care nu trimite la timp actele dispuse de ea.

– **un funcționar public,** situație de asemenea, de excepție. Spre exemplu, un funcționar public de conducere aplică sancțiunea mustrării scrise, pentru care nu se impune o cercetare prealabilă, unui alt funcționar din subordinea sa, care a săvârşit o abatere disciplinară.

2. Subiect pasiv al răspunderii este autorul faptei ilicite, al abaterii administrativ-disciplinare sau *persoana care a săvârşit o abatere disciplinară, după cum se exprimă art. 577 alin. (2) din Codul administrativ,* putând fi vorba despre un *subiect colectiv* sau unul *individual de drept,* după cum urmează:

– **un organ de stat** sau **o structură nestatală,** neavând relevanță, la această formă de răspundere, spre deosebire de răspunderea contravențională, *calitatea de persoană juridică, deci personalitatea juridică, ci doar personalitatea de drept public (calitatea de persoană morală de drept public).* Cum am menționat anterior, în litigiile de contencios administrativ sau contencios constituțional, instanța judecătorească sau Curtea Constituțională pot să aplice anumite sancțiuni administrative, sub formă de amenzi, pârâtului care nu trimite la termen actele solicitate. Poate fi vorba despre o *autoritate publică* sau despre o *structură nestatală, asimilată* de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, *autorităților publice*;

– **o persoană fizică,** *funcționar sau nefuncționar public.* Am analizat anterior această problemă, inclusiv aspecte ale regimului juridic al răspunderii aplicabile funcționarului public;

h) această **formă de răspundere este condiționată de vinovăție,** de existența temeiului subiectiv, de unde rezultă că răspunderea administrativ-disciplinară este o ***răspundere subiectivă, bazată pe culpă.*** De altfel, însăşi definiția pe care art. 576 din Codul administrativ o dă abaterii disciplinare susține această concluzie, făcându-se referire la *fapta săvârşită cu vinovăție.*

Absența vinovăției atrage ***imposibilitatea intervenției răspunderii administrativ disciplinare.***

În doctrină mai era recunoscută o trăsătură a acestei răspunderi, care vizează ***caracterul sancțiunilor sale.*** Se considera că specific răspunderii administrativ-disciplinare este faptul că ***sancțiunile sale nu sunt privative de libertate.*** În contextul în care în prezent şi sancțiunile specifice răspunderii contravenționale au acelaşi caracter, apreciem că nu se mai poate vorbi despre o astfel de trăsătură a răspunderii administrativ-disciplinare. Putem însă identifica **o caracteristică aplicabilă tuturor formelor de răspundere administrativă,** anume faptul că **sancțiunile acestora nu au caracter privativ de libertate.**

Secţiunea a IV-a
Sancţiunile administrativ-disciplinare

Dacă răspunderea contravenţională s-a fundamentat, în mod tradiţional, pe o lege-cadru[1], în ceea ce priveşte răspunderea administrativ-disciplinară, aceasta nu a beneficiat de existenţa unei reglementări cu valoare de lege-cadru. Adoptarea Codului administrativ este de natură să schimbe, oarecum, starea de lucruri, în contextul în care regăsim în conţinutul acestuia un titlu consacrat răspunderii administrativ-disciplinare.

Spunem *oarecum,* deoarece cele patru articole câte cuprinde titlul II al părţii a VII-a sunt departe de a reprezenta o *reglementare-cadru în materie.* Este însă o schimbare de situaţie pe care o salutăm, care conturează elemente esenţiale de regim juridic aplicabil acestei forme a răspunderii administrative.

Nu regăsim însă, aşa cum se întâmplă cu O.G. nr. 2/2001, un tablou al sancţiunilor disciplinare, ele regăsindu-se însă cuprinse, în ceea ce-i priveşte pe funcţionarii publici, tot în Codul administrativ, respectiv în titlul consacrat reglementării statutului lor juridic[2]. Lui i se adaugă reglementări adoptate pentru diferite categorii de funcţionari publici[3], statute speciale, cum ar fi: cel al poliţistului[4], al funcţionarului public parlamentar[5], al corpului diplomatic şi consular[6], al personalului vamal[7], toate acestea prevăzând şi sancţiuni specifice categoriilor de funcţionari publici pe care le reglementează.

Diversitatea de acte normative care consacră sancţiuni administrativ-disciplinare face ca aceste sancţiuni să aibă denumiri extrem de diferite sau, dimpotrivă, identice cu sancţiunile specifice altor ramuri de drept sau altor forme de răspundere specifice dreptului administrativ. Exemplu: sancţiunea administrativ-disciplinară a *amenzii* sau a *avertismentului,* care se regăseşte şi la răspunderea penală, şi la cea contravenţională.

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor[8], republicată, consacră, în art. 53, sintagma de **sancţiuni disciplinare parlamentare** şi determină sfera acestor sancţiuni, care include: *atenţionarea, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, îndepărtarea din sală pe durata şedinţei, avertismentul, interzicerea de a participa la lucrările Camerei din care face parte, pe o perioadă de cel mult 30 de zile calendaristice.*

Din punct de vedere procedural, ca principiu, cum sancţiunile administrativ-disciplinare se concretizează în emiterea unui act administrativ, rezultă că *procedura de adoptare a actului sancţionator este procedura de emitere a actului administrativ prin intermediul căruia se dispune.*

---

[1] În prezent O.G. nr. 2/2001 privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor, publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

[2] Este vorba despre titlul II al părţii a VI-a Codului administrativ.

[3] Pentru răspunderea juridică a înaltului funcţionar public a se vedea I. Alexe, *Înalţii funcţionari publici, op. cit.,* pp. 126-149.

[4] Aprobat prin Legea nr. 360/2002, publicată în M. Of. nr. 440 din 24 iunie 2002, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

[5] Aprobat prin Legea nr. 7/2006, publicată în M. Of. nr. 35 din 16 ianuarie 2006 şi ulterior republicată în M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009.

[6] Aprobat prin Legea nr. 269/2003, publicată în M. Of. nr. 441 din 23 iunie 2003.

[7] O.U.G. nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal, aprobată prin Legea nr. 243/2004, publicată în M. Of. nr. 532 din 14 iunie 2004.

[8] Republicată în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

O situație interesantă regăsim în ceea ce privește răspunderea disciplinară a membrilor Curții Constituționale și a personalului acestei autorități publice. În ceea ce îi privește pe judecătorii Curții Constituționale, Legea nr. 47/1992 nu reglementează răspunderea disciplinară a acestora, însă art. 65 al său prevede că *„Stabilirea abaterilor disciplinare, a sancțiunilor și a modului de aplicare a acestora este de competența exclusivă a Plenului Curții Constituționale"*. Constatăm că prin legea organică se conferă Plenului Curții Constituționale competența de a stabili întreg regimul juridic al acestei forme de răspundere aplicabile membrilor Curții Constituționale. Structura personalului Curții Constituționale este reglementată prin Legea nr. 124/2000[1].

Reglementarea aspectelor referitoare la răspunderea disciplinară atât a judecătorilor, cât și a întregului personal al Curții o regăsim în Regulamentul din 7 martie 2012 de organizare și funcționare a Curții Constituționale care consacră prin art. 60 norma de principiu conform căreia *„Regulile de procedură privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și a personalului Curții Constituționale sunt stabilite de prezentul regulament"*. În realitate, actul normativ la care se face trimitere stabilește nu doar *regulile de procedură,* respectiv aspectele de drept procesual, ci și *întregul regim juridic,* aspectele de ordin substanțial, respectiv: **definește abaterea disciplinară[2], stabilește sancțiunile aplicabile atât pentru judecători[3], cât și pentru personal,** respectiv pentru **magistrații-asistenți[4], personalul auxiliar de specialitate[5], personalul contractual al Curții Constituționale[6] și secretarul general[7];** aspecte privind **radierea de drept a sancțiunilor disciplinare[8].** În ceea ce privește această ultimă problemă, textul pe care l-am reprodus în subsol prevede că **toate sancțiunile disci-**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 331 din 17 iulie 2000.

[2] Prin art. 61 alin. (1) conform căruia *„Abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca și care constă într-o acțiune sau inacțiune săvârșită cu vinovăție de către judecătorii Curții Constituționale și personalul acesteia, prin care au fost încălcate normele legale, regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, hotărârile Plenului Curții Constituționale, regulamentul de ordine interioară, contractul individual de muncă, ordinele președintelui, dispozițiile conducătorilor ierarhici sau îndatoririle prevăzute în fișa postului, după caz"*.

[3] Potrivit art. 64 alin. (1) din Regulament, sancțiunile aplicabile judecătorilor sunt: avertismentul; diminuarea indemnizației de încadrare lunare brute cu până la 15% pe o perioadă de la 1 la 3 luni; încetarea mandatului de judecător al Curții Constituționale.

[4] Prin art. 70 alin. (1) din Regulament, sunt stabilite următoarele sancțiuni disciplinare pentru magistrații-asistenți: avertismentul; diminuarea drepturilor salariale cu până la 15% pe o perioadă de la 1 la 3 luni; revocarea din funcția de conducere; excluderea din magistratură.

[5] În conformitate cu dispozițiile art. 72 alin. (1) din Regulament, personalului auxiliar de specialitate i se poate aplica una dintre următoarele sancțiuni: avertismentul; reducerea cu 5-15% a salariului și/sau a indemnizației de conducere, pe o durată de 1-3 luni; retrogradarea din gradul profesional sau treapta profesională în cadrul aceleiași funcții, pe o durată de 1-3 luni; revocarea din funcția de conducere; excluderea din profesie.

[6] Art. 73 alin. (5) din Regulament prevede următoarele sancțiuni aplicabile acestuia: avertismentul scris; retrogradarea din funcție, cu acordarea salariului corespunzător funcției în care s-a dispus retrogradarea, pe o durată ce nu poate depăși 60 de zile; reducerea salariului de bază pe o durată de 1-3 luni cu 5-10%; reducerea salariului de bază și/sau, după caz, a indemnizației de conducere, pe o durată de 1-3 luni cu 5-10%; desfacerea disciplinară a contractului de muncă.

[7] Potrivit art. 68 alin. (1) din regulament, secretarului general îi poate fi aplicată una dintre următoarele sancțiuni: avertisment; reducerea drepturilor salariale brute cu 5-10% pe o perioadă de la o lună la 3 luni; revocarea din funcție.

[8] Art. 76 prevede norma de principiu conform căreia *„Pentru toate categoriile de personal, sancțiunea disciplinară se radiază de drept în termen de 12 luni de la aplicare, dacă celui în cauză nu i s-a aplicat o nouă sancțiune disciplinară în acest termen. Radierea sancțiunilor disciplinare se constată prin ordin al președintelui Curții Constituționale"*.

plinare se radiază de drept în termen de 12 luni de la aplicare, impunându-se evident, condiția de a nu se mai fi săvârşit o altă abatere în acest interval, care să fi atras o nouă sancțiune disciplinară. Întrebarea care se pune este însă: **cum se radiază sancțiunea disciplinară a încetării mandatului de judecător al Curții Constituționale, a revocării din funcție** sau **excluderii din magistratură sau profesie?** Este, evident, o întrebare retorică, astfel de sancțiuni nu se radiază, de aceea, în mod corect textul art. 76 ar trebui să facă această mențiune şi să **excepteze de la radiere respectivele sancțiuni disciplinare, fie prin enumerare, fie printr-o formulare generică, de genul *„cu excepția celor care atrag încetarea statutului”,*** propunere pe care o formulăm *de lege ferenda*.

Fără a consacra un tablou al sancțiunilor administrativ-disciplinare, Codul administrativ reglementează, în art. 578, *individualizarea sancțiunii administrativ-disciplinare,* care se realizează după următoarele criterii:

- cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare;
- împrejurările în care abaterea disciplinară a fost săvârşită;
- forma de vinovăție de autorului;
- consecințele produse de abatere;
- comportarea generală în exercitarea atribuțiilor de serviciu;
- existența unor antecedente care privesc alte sancțiuni administrativ-disciplinare care nu au fost radiate, în condițiile legii.

Este posibil ca o anumită abatere disciplinară să fi fost calificată, în egală măsură, ca abatere disciplinară şi ca infracțiune. În acest caz, se sesizează organul de urmărire şi cercetare penală, iar procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până când se dispune clasarea dosarului, renunțarea la urmărirea penală sau până când instanța de judecată dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal. Cum am arătat deja, răspunderea administrativ-disciplinară poate interveni şi pentru încălcarea unei norme de drept penal, iar situația anterior prezentată, care se regăseşte în art. 578 alin. (2) din Codul administrativ reflectă această situație. Este de presupus că într-o atare împrejurare, atunci când se dispun măsuri care înlătură răspunderea penală, va interveni o sancțiune administrativ-disciplinară.

BCU IAŞI / CENTRUL DE CERCETĂRI JURIDICE

Capitolul XI

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENŢIONALĂ

Secţiunea I

Bazele constituţionale ale răspunderii administrativ-contravenţionale

§1. Temeiuri constituționale

Reprezintă cea de-a doua formă de manifestare a răspunderii administrative, alături de cea disciplinară şi patrimonială.

Ea a fost şi rămâne în vizorul doctrinei, ca o problemă complexă, care continuă să provoace discuţii şi controverse[1].

După cum arătam în secțiunea anterioară, Constituția noastră consacră, expres sau implicit, principii aplicabile răspunderii administrative, în ansamblul său, sau specifice fiecăreia dintre cele trei forme de răspundere din dreptul administrativ.

Cât priveşte răspunderea administrativ-contravențională, putem avea în vedere, ca reprezentând *fundamente constituționale exprese ale răspunderii contravenționale*, mai multe dispoziții[2]. Astfel **art. 44 alin. (9)** consacră un principiu aplicabil unei sancțiuni comune şi răspunderii penale şi celei contravenționale şi anume *legalitatea confiscării.* Articolul respectiv prevede că numai *în condițiile legii* pot să fie *supuse sancțiunii confiscării bunurile care au fost destinate, folosite ori rezultate din infracțiuni sau contravenții.*

Cel de-al doilea text constituțional expres în materie contravențională este reprezentat de **art. 15 alin. (2),** potrivit căruia *legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale* ***sau contravenționale*** *mai favorabile.* Inițial, textul făcea referire doar la *legea penală mai favorabilă.* Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, caracterul retroactiv s-a extins şi asupra *legii contravenționale mai favorabile.* Explicația acestei soluții constă în faptul că *„deşi în sistemul juridic românesc, răspunderea contravențională este considerată administrativă, printr-un exces de reglementare s-a ajuns, în multe situații, la o adevărată «penalizare» a contravențiilor"*, ceea ce a impus *„o soluție simetrică şi pentru legea contravențională"*[3]. Acestei motivații i se poate adăuga faptul că în jurisprudența Curții Europene a

---

[1] C. Cornea, *Unele opinii privind răspunderea contravențională a persoanelor juridice pe marginea Proiectului Codului contravențional al Republicii Moldova*, în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 686.

[2] Asupra acestei materii, v. C. L. Popescu, *Reglementarea constituțională a contravențiilor*, în RDP nr. 1-2/1996, pp. 80-83.

[3] I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 139.

Drepturilor Omului, *fapta contravențională este considerată, de regulă, o faptă de natură penală, indiferent de calificarea existentă în dreptul penal*[1]. Definitorie pentru această jurisprudență rămâne cauza *Orzurk c. Germania,* soluționată prin Hotărârea din 21 februarie 1984, prin care *„s-a statuat că şi contravenția este o faptă de natură penală (infracțiune) în sensul art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului"*[2].

În afara dispozițiilor exprese precitate, şi alte texte constituționale pot fi avute în vedere ca reprezentând izvoare implicite în materie (de exemplu: art. 16, art. 21, art. 53). Constatăm astfel că, deşi actuala Constituție a României nu conține o normă specială şi exclusivă care să reglementeze regimul contravențiilor, există dispoziții care prevăd instituția, ceea ce determină concluzia că *„ea are o natură constituțională, fiind o formă a ilicitului, care trebuie în mod obligatoriu să existe, care nu poate fi desființată prin lege sau alt act inferior Constituției"*[3].

§2. Evoluție legislativă

Contravenția reprezintă o formă de ilicit care, la origine, a fost de natură penală, el fiind consacrat încă prin Codul penal francez din 1810[4]. Ea a aparținut astfel inițial sferei trihotomice a ilicitului penal, alături de *crime* şi **delicte**. Sorgintea penală a contravenției transpare şi în prezent, prin chiar prima frază a O.G. nr. 2/2001, conform căreia *„legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite de legea penală"*. Această normă a determinat doctrina să se exprime în sensul că **dreptul contravențional are caracter subsidiar față de dreptul penal**[5]. În dezvoltarea acestei idei, aceiaşi autori arată că *„dreptul contravențional are ca scop protejarea unor valori sociale care nu necesită o protecție de natură specială"*[6].

De aceea, textul de lege prevede că în măsura în care valorile sociale afectate prin săvârşirea ilicitului contravențional nu sunt proteguite de legea penală, dar vătămarea produsă lor afectează totuşi ordinea de drept, ele vor fi sancționate pe cale contravențională[7].

Instaurarea regimurilor totalitare a avut ca efect, în planul normativității juridice şi în materia contravenției, *dezincriminarea acesteia*, adică scoaterea ei din sfera penalului şi introducerea în sfera administrativului.

---

[1] Fl. Streteanu, *Drept penal. Partea generală,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, vol. I, p. 44, *apud* M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii şi explicații,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 7.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008, p. 7, nota de subsol 4.

[3] C.L. Popescu, *Reglementarea constituțională a contravențiilor, art. cit.,* p. 80.

[4] E.M. Fodor, *Considerații privind contravenția şi regimul sancționator contravențional,* articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 653.

[5] O. Podaru, R. Chiriță, *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Comentată şi adnotată,* Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2006, p. 4.

[6] O. Podaru, R. Chiriță, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 2.

[7] A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016, p. 2.

Procesul de **dezincriminare a contravenției**[1] s-a realizat prin Decretul nr. 184/1954, pentru ca, în anul 1968 să fie adoptată o lege-cadru, Legea nr. 32/1968[2], care a fost abrogată prin O.G. nr. 2/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002[3].

Analizând evoluția regimului juridic al contravenției, în acord cu cele exprimate în doctrină[4], apreciem că pot fi identificate următoarele **etape:**

a) **etapa Codului penal din 1865,** care a consacrat apartenența contravenției la sfera ilicitului penal, soluție inspirată din Codul penal francez din 1810 şi Codul penal prusac din 1851, menținută la noi până în anul 1954;

b) **etapa depenalizării contravenției şi transferarea ei în sfera ilicitului administrativ, prin Decretul nr. 184/1954** al fostului Consiliu de Stat. În această etapă, *„contravențiile, deşi li s-a păstrat vechea denumire, au încetat de a mai fi infracțiuni şi au devenit abateri administrative, pentru săvârşirea cărora se aplică sancțiuni administrative"*[5]. Precizăm că procesul de transferare a contravenției din sfera penalului în cea a administrativului nu s-a întâlnit doar în România. Şi alte state din Europa au procedat la depenalizarea contravenției, în tot sau în parte. Exemplu, în Italia a fost dezincriminată doar o parte a contravențiilor, însă s-a simplificat procedura de constatare şi aplicare a lor. În Franța, deşi contravenția a fost menținută în sfera penalului, s-a procedat, similar, la simplificarea procedurii, transferându-se atribuții în materie autorităților administrației publice, iar instanțele penale au rămas competente doar pentru situația în care contravenientul contestă procesul-verbal contravențional[6].

Revenind la aspectul reglementării, după ce contravenția a fost *„depenalizată"*, această etapă cuprinde mai multe subetape şi anume:

- perioada Codului penal din 1969, rămas în vigoare până la data de 1 februarie 2014 când a intrat în vigoare noul Cod penal al României şi cea a Legii-cadru a contravențiilor nr. 32/1968, în prezent abrogată;

- perioada 2001-2014, când reglementarea-cadru a fost înlocuită de O.G. nr. 2/2001[7], continuând să fie în vigoare vechiul Cod penal din 1969;

- perioada 1 februarie 2014 şi până în prezent, când a intrat în vigoare actualul Cod penal al României, continuând să subziste reglementarea-cadru consacrată de O.G. nr. 2/2001.

În ciuda dezincriminării contravenției, doctrina de drept penal, prin cele mai autorizate voci ale sale, a continuat să aprecieze că ea, *„la fel ca şi infracțiunea, este un fenomen complex, având următoarele aspecte: material, uman, social, moral şi juridic"*[8].

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului[9] s-a statuat faptul că *„distincția operată în statele europene între crime, delicte şi contravenții nu este operantă,*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 379.

[2] Legea nr. 32/1968 a fost publicată în B. Of. nr. 148 din 14 noiembrie 1968.

[3] Publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

[4] E.E. Ştefan, *Delimitarea dintre infracțiune şi contravenție în lumina noilor modificări legislative,* în revista Dreptul nr. 6/2015, pp. 144-145.

[5] M. Ursuța, *Procedura contravențională,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 50.

[6] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate?* în revista Dreptul nr. 1/2014, 179.

[7] Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, cu modificările şi completările ulterioare.

[8] V. Dongoroz, S. Kahane, I. Oancea, I. Fodor, N. Iliescu, *Înlocuirea răspunderii penale pentru unele infracțiuni cu răspunderea administrativă sau disciplinară,* Ed. Academiei, Bucureşti, 1957, p. 19.

[9] A se vedea CEDO, Hotărârea din 24 septembrie 1997, cauza *Garyfallou Aebe contra Greciei,* par. 32; CEDO, Hotărârea din 2 septembrie 1998, pronunțată în cauza *Lauko contra Slovaciei,* par. 56; CEDO, Hotărârea din 2 septembrie 1998, pronunțată în cauza *Kadubek contra Slovaciei,* par. 50.

întrucât în sensul art. 6 din Convenție toate aceste fapte au caracter penal şi, tocmai de aceea, prevederile sale garantează oricărui „acuzat" dreptul la un proces echitabil, indiferent de calificarea faptei în dreptul intern"[1].

Secțiunea a II-a
Cadrul legal actual

Cum am menționat deja, actul normativ cadru în materie este în prezent O.G. nr. 2/2001, cu modificările şi completările care i s-au adus ulterior. Un **prim moment** de referință, după adoptarea actului normativ respectiv, l-a reprezentat revizuirea Constituției, prin intermediul căreia a fost completat art. 23 referitor la *„libertatea individuală"*, cu un nou alineat[2] prin care s-a statuat că sancțiunile privative de libertate pot exista doar în sfera penalului, nu şi a contravenționalului. Acest lucru a determinat modificarea nu doar a legii-cadru, ci şi schimbarea filozofiei juridice despre această formă de răspundere, abrogarea actelor normative care consacrau sancțiunea închisorii contravenționale şi introducerea, în dreptul românesc, a unei sancțiuni noi, care să preia într-un fel, virtuțile celei dispărute, adaptate, evident, la noul cadru constituțional.

O **a doua etapă** considerăm că a fost reprezentată de adoptarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă[3]. Semnificația acestor modificări a fost atât de însemnată, încât l-a determinat pe un autor să considere că *„reprezintă un pas înainte pentru consacrarea autonomiei dreptului contravențional"*[4]. Am constatat şi din secțiunile anterioare, că autorii care se *„apleacă"* asupra acestei forme de răspundere folosesc sintagma *„drept contravențional"*, cum rezultă, de altfel, şi din textul precitat. Cu tot respectul pentru distinşii autori, în opinia noastră autonomia unei ramuri de drept impune anumite exigențe, asupra cărora, în mod succint, ne-am oprit în primul volum al prezentei lucrări, în partea consacrată analizei dreptului administrativ, ca ramură a dreptului public şi a corelației sale cu alte ramuri ale dreptului privat. În contextul în care unii autori pun în discuție autonomia unor ramuri de drept „cu tradiție", cum ar fi dreptul muncii[5], este, în opinia noastră, greu de acceptat că o formă a răspunderii specifice dreptului administrativ se poate transforma în ramură de drept de sine stătătoare. Ca să se întâmple astfel, trebuie să existe un obiect propriu de reglementare, principii specifice, metode de reglementare specifică. Consecvenți unor tradiții în spiritul cărora

---

[1] C. Stoica, *Aspecte critice în legătură cu procedura de soluționare a plângerilor contravenționale, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea proceselor*, în revista Dreptul nr. 12/2012, p. 219.

[2] Este vorba despre alin. (13) al textului, potrivit căruia *„sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală"*.

[3] Publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[4] M. Ursuța, *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă şi a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, în revista Dreptul nr. 3/2013, p. 168.

[5] Avem în vedere opinia exprimată în doctrină, în sensul că nu s-ar putea vorbi de autonomia/independența dreptului muncii, care nu ar avea o natură mixtă, în sensul că nu ar putea cuprinde atât norme de drept privat, cât şi de drept public. A se vedea M. Nicolae, *Codex Iuris Civilis. Tomul I. Noul Cod civil, Ediție critică*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. CLXXXVI-CLXXXVIII şi articolul replică I.T. Ştefănescu, *Considerații referitoare la autonomia dreptului muncii*, în revista Dreptul nr. 12/2012, pp. 113-125, inclusiv nota de subsol 3, p. 114.

ne-am format şi care înnobilează personalitatea fiecărui specialist, a fiecărui ins, în ultimă instanță, considerăm că soluția nu este aceea de a divide ramurile dreptului în *„rămurele"* şi *„crenguțe"*, ci a dezvolta ramura dreptului abordând-o interdisciplinar, pluridisciplinar, raportând-o la dreptul Uniunii Europene şi la tezele valoroase exprimate în dreptul comparat.

O a **treia etapă** putem aprecia că este reprezentată de adoptarea Codului administrativ, care teoretic consacră un titlu *răspunderii administrativ-contravenționale*, însă practic acest titlu are un singur articol, prin care se defineşte această formă de răspundere. Potrivit art. 579, **răspunderea administrativ-contravențională** reprezintă *o formă a răspunderii administrative, care intervine în cazul săvârşirii unei contravenții identificate potrivit legislației specifice în domeniul contravențiilor.*

Semnalăm, mai întâi, faptul că atât în denumirea titlului, cât şi în conținutul art. 579, se face vorbire despre *răspunderea* ***administrativ-contravențională*** şi nu despre *răspunderea contravențională,* cum se evocă, frecvent, acest tip de răspundere. S-a dorit să se accentueze apartenența acestei forme de răspundere la ramura dreptului administrativ.

Din definiția dată de text răspunderii administrativ-contravenționale rezultă trăsăturile esențiale ale acesteia, anume:

- reprezintă o formă a răspunderii administrative;
- intervine în cazul în care s-a săvârşit o contravenție, denumire specifică prin care se evocă forma de ilicit care o generează;
- identificarea unei contravenții se face în conformitate cu legislația specifică acestui domeniu, care este formată dintr-o *lege-cadru* şi numeroase acte normative contravenționale specifice.

Secțiunea a III-a
Elementele constitutive ale contravenției

§3. Determinarea sferei

Elementele constitutive ale faptei antisociale numite contravenție sunt următoarele: **obiectul, latura obiectivă, subiectul** şi **latura subiectivă.**

Pentru a fi în prezența unei contravenții trebuie *ca toate aceste elemente să fie întrunite cumulativ.* Lipsa unuia dintre ele determină inexistența contravenției şi, implicit, imposibilitatea tragerii la răspundere a făptuitorului.

În doctrină se susține că *„elementele constitutive ale contravenției, cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei, regulile privind vinovăția, regulile în materie de prescripție, urmează regulile generale ale dreptului penal, iar procedura pe cele ale dispozițiilor fundamentale ale procedurii extrapenale conținute în Codul de procedură civilă"*[1]. Aceasta în contextul în care, în opinia autorului citat, *contravenția este o faptă penală sancționată după o procedură extrapenală.* Fără să adâncim prea

[1] M. Ursuța, *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă şi a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, art. cit.,* p. 169.

mult analiza, nu putem să nu remarcăm, ceea ce în opinia noastră semnifică o contrazicere a autorului cu sine însuşi, în contextul în care *califică drept faptă penală contravenția,* însă consideră că *dreptul contravențional este o ramură de drept autonomă,* iar procedura pe care o urmează este extrapenală. Într-un asemenea conglomerat de calificări, ne este dificil să identificăm autonomia şi dacă autorul mai susține sau nu vreo legătură a contravenției cu dreptul administrativ sau o consideră distinctă de acesta[1].

Discuții cu privire la o eventuală autonomie a ramurii dreptului contravențional a exprimat şi regretatul profesor Tudor Drăganu, care a promovat ideea unui *drept contravențional,* în care să se regăsească principii ale dreptului administrativ, ale celui civil şi penal, atât de drept material, cât şi de drept procesual[2].

Mai mult ~~chiar~~, unii autori susțin chiar *„înființarea unor instanțe contravenționale, care să fie specializate în judecarea cauzelor privind contravențiile, eventual, alături de alte materii conexe"*[3] şi aduc, în susținerea acestei propuneri, exemplul *ilicitului contravențional rutier,* precum şi faptul că, din statistica dosarelor contravenționale aflate pe rolul instanțelor judecătoreşti, rezultă că această formă de ilicit este cea mai răspândită dintre toate cele existente. Sunt argumente care nu pot fi contestate, rămâne de discutat oportunitatea creării unor instanțe specializate, în contextul în care nu am fost capabili nici să creăm acele *tribunale administrativ-fiscale* despre care vorbeşte Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

A. Obiectul contravenției

Obiectul contravenției este reprezentat de **valorile sociale apărate de normele de drept.** Este vorba despre acele valori care, cum am arătat deja şi cum prevede legea expres, *nu sunt ocrotite de legea penală.* În doctrină se face deosebire între **obiectul juridic al contravenției,** care este reprezentat de *valoarea socială ocrotită de norma socială şi relațiile sociale generate de aceasta* şi **obiectul material al ei,** care este *entitatea fizică împotriva căreia este orientat elementul material al contravenției*[4].

Prin contravenție se încalcă *normele de drept administrativ, dar poate interveni şi pentru încălcarea normelor aparținând altor ramuri de drept (financiar, comercial etc.).*

Tehnica de reglementare are în vedere, de regulă, gruparea contravențiilor în funcție de obiectul lor, care rezultă uneori *chiar din titlul actului normativ respectiv*[5].

B. Latura obiectivă a contravenției

Constă în **acțiunea** sau **inacțiunea** făptuitorului, iar, în unele situații, în **fapte comisiv-omisive,** care produc urmări periculoase din punct de vedere social sau care amenință anumite valori sociale. Ele sunt prevăzute în actul normativ de stabilire şi sancționare a faptei calificate de organul competent ca şi contravenție.

Acțiunea ilicită constă în *comiterea unei fapte pe care norma juridică o interzice.* **Inacțiunea** constă în *neîndeplinirea unei fapte la care obligă norma juridică.* **Faptele**

---

[1] Rugăm autorul citat şi pe cititorii noştri în niciun caz să nu considere că problemele pe care le ridicăm reprezintă o formă, fie ea şi minimă, de lipsă de apreciere față de colegul nostru. Dimpotrivă, credem că este exteriorizată o formă de interes față de o idee novatoare interesantă şi, după cum constatăm, provocatoare.

[2] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 261.

[3] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008, p. 10.

[4] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008, p. 17.

[5] De exemplu, Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea *faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii şi liniştii publice,* publicată în M. Of. nr. 196 din 27 septembrie 1991 şi republicată în M. Of. nr. 96 din 7 februarie 2014, cu modificările şi completările ulterioare.

comisiv-omisive sunt *fapte cu caracter mixt*, în conținutul cărora se regăsesc *atât acțiunea, cât şi inacțiunea.*

În funcție de modul în care se consumă în timp faptele contrare ordinii de drept sunt identificate două tipuri de contravenții: **instantanee,** care reprezintă **regula** şi în care fapta se petrece şi se epuizează în acelaşi moment sau **continue,** atunci când concretizarea ilicitului contravențional cunoaşte o întindere în timp (spre exemplu, edificarea, fără autorizație a unei construcții)[1].

C. Subiectul contravenției

Autorul contravenției este fie o **persoană fizică**, aceasta reprezentând **regula,** fie o **persoană juridică.**

Am precizat într-o secțiune anterioară[2] că în fiecare formă a răspunderii juridice se identifică două subiecte: **subiectul activ** şi **subiectul pasiv.** Deoarece valorile sociale ocrotite de normele juridice contravenționale aparțin persoanelor fizice sau juridice, raportul juridic de conflict se stabileşte între **titularii valorilor sociale protejate** şi **cei care au adus atingere acestor valori**. Subiectul activ al răspunderii contravenționale este persoana care exercită dreptul de a aplica sancțiuni şi de a constrânge la executarea acesteia. Astfel, titularul dreptului de a aplica sancțiunea contravențională este statul şi unitatea administrativ-teritorială, prin organele competente (polițişti, primari, instanțe judecătoreşti). Subiectul pasiv al răspunderii contravenționale, care este în acelaşi timp subiect activ al contravenției, este **contravenientul**, adică **persoana fizică** sau **juridică** autoare a contravenției[3]. O asemenea concluzie se desprinde şi din conținutul art. 6 alin. (1) care prevede că *avertismentul, amenda contravențională* ***se pot aplica oricărui contravenient, persoană fizică sau juridică.*** În schimb *obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității* se poate aplica numai **contravenienților persoane fizice**, conform alin. (2) al art. 6.

Am putut constata că *„spre deosebire de dreptul penal, în materie contravențională răspunderea persoanelor juridice este o realitate de multă vreme, opțiunea legiuitorului fiind logică, atât timp cât multe dintre contravenții (...) nu pot fi comise, practic vorbind, decât de persoane juridice"*[4].

În ceea ce priveşte calitatea de contravenient a **persoanei juridice,** se pune problema dacă **orice persoană juridică răspunde contravențional sau există şi unele excepții, aşa cum se întâmplă în cazul persoanelor fizice,** excepții pe care le vom prezenta în cele ce urmează. În doctrină s-a exprimat teza potrivit căreia, dat fiind faptul că legiuitorul nu dezvoltă condițiile în care persoana juridică răspunde contravențional, *„ținând cont de natura oarecum asemănătoare a răspunderii contravenționale şi a celei penale, considerăm că regulile de principiu pe baza cărora poate fi stabilită răspunderea contravențională a persoanei juridice sunt unele împrumutate şi adaptate din dreptul penal"*[5]. Iar pentru a răspunde la problema de principiu pusă de

---

[1] A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.,* 2016, p. 21

[2] V. Capitolul XVI, Secțiunea 4.

[3] C. Cornea, *Unele opinii privind răspunderea contravențională a persoanelor juridice pe marginea Proiectului Codului contravențional al Republicii Moldova*, în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", p. 686.

[4] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor, O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017, pp. 50-51.

[5] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor, O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* pp. 52-53.

noi, ar trebui avute în vedere şi prevederile art. 135 C. pen.[1], din interpretarea cărora rezultă că **statul şi autoritățile publice sunt exceptate de la răspunderea penală.** Cu toate acestea, normele Codului penal nu se pot aplica *tale-quale* în materie contravențională. Art. 3 alin. (3) prevede că *„Persoana juridică răspunde contravențional **în cazurile şi în condițiile prevăzute de acte normative prin care se stabilesc şi se sancționează contravenții"*** (subl. ns.). Rezultă din interpretarea acestui text că **numai această categorie de acte normative, care reglementează contravenții, stabileşte şi condițiile în care răspunde contravențional o persoană juridică.** Un alt argument este cel legat de principiul care guvernează regimul general al excepțiilor, *„exceptio est strictissimae interpretationis"*. Rezultă că **existența unei excepții nu poate rezulta din interpretarea, prin analogie, a altor norme, în speță cele ale Codului penal.** Mai mult chiar, există reglementări care stabilesc expres răspunderea unor autorități sau instituții publice, cum este Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, care prevede că **primarul,** care are calitatea de autoritate executivă a autonomiei locale, **poate fi sancționat contravențional de către prefect[2].**

În consens cu cele exprimate de noi, şi autorii citați concluzionează că *„excepțarea statului şi a autorităților publice cuprinsă în legea penală nu funcționează şi în materie contravențională (...)"*[3].

În acest context al abordării, este subiect activ al contravenției (sau contravenient) persoană fizică, acela care săvârşeşte o faptă prevăzută de legea contravențională prin acte **de executare, de determinare** sau **de complicitate,** ceea ce înseamnă că este contravenient persoana care participă la săvârşirea unei contravenții în calitate de **autor**, dar şi de **instigator** sau **complice**[4].

Cât priveşte persoana fizică în calitate de contravenient, desprindem din textul legii următoarele principii:

a) regula este că *poate fi contravenient orice persoană fizică, cetățean român, străin sau apatrid;*

b) excepția este că nu pot avea calitatea de contravenienți:

1. *minorii până la 14 ani* nu răspund contravențional [art. 11 alin. (2)];

2. *minorii între 14-18 ani* au capacitate de exercițiu restrânsă, care se răsfrânge şi în domeniul răspunderii lor contravenționale, ei răspund contravențional *pe jumătate,* în sensul că **minimul şi maximul amenzii se reduc la jumătate din minimul şi maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârşită** (atunci când contravenienții sunt persoane cu capacitate deplină de exercițiu)[5];

3. *militarii în termen* nu răspund contravențional, potrivit art. 44 din O.G. nr. 2/2001. Procesul-verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, spre a i se aplica, dacă procesul-verbal este întemeiat, măsuri disciplinare.

---

[1] Art. 135 C. pen. prevede că: *„(1) Persoana juridică, cu excepția statului şi a autorităților publice, răspunde penal pentru infracțiunile săvârşite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice. (2) Instituțiile publice nu răspund penal pentru infracțiunile săvârşite în exercitarea unei activități ce nu poate face obiectul domeniului privat. (3) Răspunderea penală a persoanei juridice nu exclude răspunderea penală a persoanei fizice care a contribuit la săvârşirea aceleiaşi fapte"*.

[2] Avem în vedere cap. XI al Legii nr. 215/2001 intitulat *„Contravenții şi sancțiuni"*.

[3] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.*, 2017, p. 53.

[4] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii şi explicații, op. cit.*, 2008, p. 19.

[5] Art. 11 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

În afara vârstei, o altă condiție care trebuie îndeplinită pentru ca o persoană fizică să aibă calitatea de contravenient este *responsabilitatea.*

Aceasta presupune capacitatea persoanei de a înțelege caracterul periculos al acțiunilor sale. Persoanele cărora le lipsesc aceste însuşiri nu pot fi considerate contravenienți, deoarece faptele lor nu oglindesc o poziție conştientă, iar sancțiunea nu ar fi în măsură să le corijeze conduita, să-şi realizeze astfel nu doar scopul represiv, ci şi pe cel preventiv.

Existența discernământului, a stării de responsabilitate se prezumă, iresponsabilitatea fiind o excepție, care trebuie dovedită şi care, ca orice excepție, este de strictă interpretare.

O ultimă condiție ce trebuie avută în vedere este ***libertatea de decizie şi de acțiune.***

Potrivit acesteia, o persoană, pentru a avea calitatea de subiect al unei contravenții, trebuie să fi avut libertatea de a acționa şi de a transpune astfel în practică o decizie pe care a luat-o în mod conştient şi liber. În cazul în care este constrânsă de o forță exterioară, de natură fizică sau psihică, să facă acest lucru, ea neputându-se opune, fapta nu va fi caracterizată ca şi contravenție. Art. 11 alin. (1) din ordonanță reglementează *constrângerea fizică şi morală* ca şi cauză care înlătură caracterul contravențional al faptei şi care duce, implicit, la exonerarea de răspundere a persoanelor aflate într-o asemenea situație.

Înțelegem astfel că *„personalitatea juridică sau fizică este necesară pentru calitate de subiect activ al contravenției,* ***neputând fi admisă sancționarea unei entități fără personalitate juridică"***[1]*,* în egală măsură în care nu poate fi sancționată o persoană fizică fără capacitate de exercițiu restrânsă, fără discernământ sau care a acționat împotriva voinței sale. În ceea ce priveşte persoanele juridice, pe cale de consecință, pierderea personalității juridice sau inexistența acesteia atrage imposibilitatea intervenției răspunderii contravenționale. Ca să exemplificăm cu instituțiile de învățământ academic, facultățile care compun o universitate nu au personalitate juridică, ceea ce înseamnă că nu ele vor răspunde contravențional, ci universitatea căreia aparțin care este înzestrată cu personalitate juridică.

Pentru unele contravenții se cere şi o calitate specială, cum ar fi spre exemplu: conducător auto, gestionar, primar, preşedinte de consiliu județean pentru contravențiile prevăzute de Codul administrativ[2] etc.

Prin art. 10 alin. (1) din actul normativ-cadru se prevede că *dacă aceeaşi persoană a săvârşit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție în parte.*

Astfel, se reglementează *pluralitatea de contravenții,* atunci când *o persoană a săvârşit mai multe fapte de acelaşi gen, în acelaşi timp, şi constatate de agentul constatator în acelaşi timp.* Noțiunea de *pluralitate de contravenții* este definită în doctrina de specialitate ca reprezentând o *specie de pluralitate de fapte prevăzute de legea contravențională,* care există în situația în care *o persoană săvârşeşte două sau mai multe contravenții*[3].

O contravenție poate fi comisă nu doar *de o singură persoană,* ci *de mai multe persoane,* fiind vorba despre *instituția participației, a pluralității de contravenienți.*

---

[1] A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.,* p. 20.

[2] În art. 241 intitulat *„contravenții şi sancțiuni".*

[3] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008, p. 139.

Ea poate rezulta urmare a asocierii mai multor persoane, cu obiectivul de a săvârşi o contravenție, caz în care avem de-a face cu **pluralitatea constituită,** sau poate fi determinată de specificul faptei săvârşite, care obligă la participarea a cel puțin două persoane, în situația **pluralității naturale.** Exemplu, practicarea ilegală a jocurilor de noroc presupune cel puțin două persoane. Acestor două forme li se adaugă **pluralitatea ocazională,** atunci când în săvârşirea unei contravenții sunt implicate mai multe persoane, fără ca acestea să-şi fi propus şi asumat săvârşirea unei contravenții. De exemplu, într-un scandal public există cel puțin doi contravenienți, care sunt *autori* sau *coautori* ai faptei, la care se pot adăuga şi alții, în aceeaşi calitate sau ca *instigatori*[1]. Atragem atenția că am utilizat noțiuni specifice participației penale, în contextul în care O.G. nr. 2/2001 nu consacră aceste calități în participația contravențională, limitându-se să prevadă, în art. 10 alin. (3) că atunci când la săvârşirea unei contravenții participă mai multe persoane, fiecare va fi sancționată de sine stătător[2].

D. Latura subiectivă – vinovăția

Existența vinovăției ca şi element constitutiv al contravenției şi condiție de intervenție a răspunderii contravenționale rezultă chiar din definiția pe care legea-cadru o dă acesteia, de *faptă săvârşită cu* ***vinovăție.***

Pentru ca o faptă să constituie contravenție, nu este suficient ca ea să se fi produs. Este necesar ca autorul faptei să aibă, în momentul săvârşirii faptei, reprezentarea conduitei sale şi a consecințelor pe care ea le va atrage.

Aceasta reprezintă atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta săvârşită şi urmările acesteia. Elementul determinant al laturii subiective este **vinovăția**, care constă în *poziția autorului faptei față de fapta săvârşită şi consecințele acesteia.* În majoritatea cazurilor, elementul subiectiv îmbracă forma *intenției,* dar el poate fi întâlnit şi sub forma *culpei.*

Semnificația diferitelor forme ale vinovăției constă în aceea că pot afecta gravitatea contravenției, nu şi existența însăşi a acesteia. Intenția relevă un grad de pericol social mai mare al faptei decât culpa. Aceste aspecte vor fi avute în considerație de către agentul constatator, cu ocazia individualizării şi aplicării sancțiunii contravenționale.

Secțiunea a IV-a
Definiția şi trăsăturile contravenției

§4. Definiția şi elementele caracteristice

Definiția contravenției o regăsim în art. 1 din O.G. nr. 2/2001, care consacră o **definiție legală** a acestei fapte, diferită de cea consacrată de vechea Lege nr. 32/1968, în prezent abrogată, în sensul că nu se mai face referire la pericolul social mai redus al contravenției în raport cu infracțiunea. Raționea pentru care s-a renunțat la această caracteristică a faptei contravenționale constă în faptul că periculozitatea

[1] Pe larg asupra acestor aspecte, a se vedea M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008 pp. 155-164.

[2] A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.* 2016, p. 81.

socială nu mai reprezintă un criteriu distinctiv cert şi relevant între infracţiune şi contravenţie, existând contravenţii care sunt sancţionate mai aspru decât infracţiunile, în sensul că amenzile contravenţionale aplicate au un nivel superior faţă de cel al amenzilor penale[1].

Potrivit primului articol al reglementării-cadru, contravenţia reprezintă *fapta săvârşită cu vinovăţie, stabilită şi sancţionată prin lege, ordonanţă de Guvern, prin hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti*

Definiţia dată de către legiuitor a contravenţiei este utilă pentru mai multe considerente:

– practicienii utilizează definiţia legală cu prilejul aplicării legii contravenţionale;

– definiţia legală a contravenţiei reflectă unele dintre principiile care guvernează ceea ce unii autori numesc „dreptul contravenţional" sau unele laturi ale acestor principii. Avem în vedere principiul legalităţii sau caracterul subiectiv al răspunderii contravenţionale;

– definiţia legală permite delimitarea ilicitului contravenţional de alte forme de ilicit, respectiv delimitarea sferei contravenţiilor de cea a infracţiunilor, a delictelor civile, a abaterilor disciplinare şi altele[2]. De ilicitul penal se delimitează cel contravenţional prin **categoriile de acte normative prin intermediul cărora pot fi reglementate contravenţii,** care includ acte atât ale Parlamentului şi Guvernului, cât şi ale autorităţilor deliberative ale autonomiei locale, în vreme ce infracţiunile, ca şi pedepsele şi regimul executării lor se reglementează doar prin **lege organică,** potrivit art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituţie.

Din definiţie rezultă două trăsături ale contravenţiei, care privesc *dimensiunea subiectivă şi, respectiv, actele normative care pot consacra norme contravenţionale, respectiv*:

A) faptă săvârşită cu vinovăţie;

B) faptă prevăzută şi sancţionată prin lege, prin acte ale Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al municipiului Bucureşti.

A) Contravenţia este o faptă săvârşită cu vinovăţie.

Am mai antamat această problemă, cu prilejul analizei laturii subiective a contravenţiei.

Am convenit că pentru a interveni răspunderea contravenţională, trebuie ca subiectul activ al contravenţiei *să fie vinovat de comiterea acesteia.* Doctrina[3] defineşte vinovăţia ca reprezentând *starea subiectivă a autorului faptei ilicite, în momentul încălcării ordinii de drept, exprimând atitudinea psihică negativă a acestuia faţă de interesele şi valorile sociale ocrotite de normele juridice.* Legea-cadru nu consacră însă o definiţie a vinovăţiei, rezultând că au aplicabilitate principiile prevăzute în noul Codul penal (art. 16). Potrivit art. 16 alin. (2) din Codul penal aprobat prin Legea nr. 286/2006, vinovăţia există când fapta este comisă cu intenţie, din culpă sau cu intenţie depăşită.

---

[1] A. Trăilescu *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, p. 377.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor. Comentarii şi explicaţii, op. cit.,* 2008 pp. 12-13.

[3] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală,* ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 290.

Prin alin. (3) al aceluiaşi articol sunt prevăzute **situaţiile în care se consideră că făptuitorul a săvârşit fapta cu intenţie**, după cum urmează:

a) prevede rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvârşirea acelei fapte;

b) prevede rezultatul faptei sale şi, deşi nu-l urmăreşte, acceptă posibilitatea producerii lui.

În alin. (4) sunt definite **situaţiile când fapta este săvârşită din culpă,** respectiv atunci când făptuitorul:

a) prevede rezultatul faptei sale, dar nu-l acceptă, socotind fără temei că el nu se va produce;

b) nu prevede rezultatul faptei sale, deşi trebuia şi putea să îl prevadă.

O formă specială de intenţie prevăzută de noul Cod penal este **intenţia depăşită, care potrivit alin. (5) al art. 16, există atunci când fapta constând într-o acţiune sau inacţiune intenţionată produce un rezultat mai grav, care se datorează culpei făptuitorului.**

Considerăm că aceste situaţii sunt aplicabile şi în cazul răspunderii contravenţionale.

Indiferent de formele pe care le îmbracă, vinovăţia reprezintă o atitudine a subiectului activ al faptei faţă de fapta comisă şi urmările pe care aceasta le are sau ar putea să le aibă. Ea relevă faptul că subiectul de drept (cu excepţia neglijenţei) este conştient că fapta sa este contrară legii, că ea produce anumite urmări periculoase pentru societate şi că, în ciuda acestui fapt, el o comite. Ca şi în cazul infracţiunii, vinovăţia constituie *latura subiectivă a contravenţiei.*

Vinovăţia reprezintă o componentă a **conţinutului acestei abateri,** care nu este realizat decât dacă *„alături de aspectul obiectiv al contravenţiei, coexistă şi aspectul moral, latura subiectivă a faptei, adică laboratorul unde a fost concepută şi hotărâtă săvârşirea contravenţiei"*[1].

Ilicitul contravenţional poate consta în una din următoarele categorii de atitudini:

– *o acţiune*;

– *o inacţiune*;

– *fapte cu caracter mixt, omisive şi comisive, în acelaşi timp.*

B) Faptă prevăzută şi sancţionată prin lege, prin ordonanţă sau hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al municipiului Bucureşti.

Această a doua trăsătură a contravenţiei se mai numeşte şi *legalitatea contravenţiei* sau *legalitatea contravenţionalizării*[2] şi ea reprezintă un transfer în materia contravenţionalului a principiului din dreptul penal *„nullum crimen sine legem, nulla poena sine legem"* (nicio infracţiune nu există în absenţa legii şi nicio pedeapsă nu există fără să existe lege).

Pot să fie stabilite contravenţii atât prin acte ale **organelor centrale,** respectiv **Parlamentul** şi **Guvernul,** cât şi prin acte ale **autorităţilor deliberative locale şi judeţene.**

---

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor, op. cit.*, 2008, p. 30.

[2] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *Contravenţia. Îndrumar teoretic şi practic,* Institutul European, Iaşi, 1997, p. 9 şi urm.

La nivel central, identificăm următoarele organe care pot reglementa, în prezent, contravenții:

1. Parlamentul reprezintă prima autoritate competentă să reglementeze contravenții. Primul act normativ prin care se pot reglementa contravenții este astfel **legea,** însă art. 1 din O.G. nr. 2/2001 nu precizează la care tip de lege se referă textul respectiv.

Analizând prevederile Constituției, vom constata că **materia contravențională nu este rezervată domeniilor de reglementare ale unei legi organice,** de unde concluzia că reglementarea contravențională este de domeniul **legii ordinare.** Fără a fi obligatoriu, nu este însă interzis ca prin lege organică să fie reglementate contravenții, lucru des întâlnit în practică. Astfel, art. 241 din Codul administrativ, care, ca natură juridică, este o **lege organică,** poartă denumirea *contravenții și sancțiuni.*

Art. 2 alin. (1) prevede în mod expres că *prin lege, ca și prin ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, pot fi stabilite și sancționate contravenții în toate domeniile de activitate.*

2. Guvernul este cea de-a doua autoritate publică la nivel central, care este competentă să stabilească reglementări în materie contravențională. El își realizează această competență prin ordonanțe (simple sau de urgență) sau prin *hotărâri.*

La nivel județean și local pot fi stabilite contravenții prin:

– **hotărâri ale consiliului județean, ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti și ale celui local,** prin care pot fi stabilite și sancționate contravenții *în toate domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului.*

– **hotărâri ale sectoarelor municipiului Bucureşti** pot reglementa contravenții *numai în domeniile care sunt prevăzute expres de art. 2 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001*[1].

Enumerarea conținută de articolul mai sus menționat **este enunțiativă, nu limitativă,** în sensul că *se recunoaşte posibilitatea pentru Consiliul General al Municipiului Bucureşti de a stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale în care acestea să poată stabili și sancționa contravenții.*

În doctrină s-a exprimat ideea, că ar fi necesar să aibă loc *reevaluarea competenței autorităților publice locale de a stabili contravenții,* deoarece *reglementarea actuală a dus la o „contravenționalizare excesivă",* dat fiind faptul că *„aproape că nu există act normativ al autorităților locale prin care să nu se stabilească contravenții, iar aceste contravenții se suprapun, în nenumărate situații, fie cu cele stabilite prin acte normative centrale, (...), fie cu cele stabilite prin alte acte normative ale aceloraşi autorități locale (...)"*[2]. În acest fel se ajunge la o inflație normativă greu de gestionat, ceea ce ar susține opinia de *a fi recunoscută competența de a adopta acte normative în materie contravențională doar autorităților centrale.* În opinia autorului citat, autoritățile administrației publice locale *ar putea rămâne competente doar în a stabili un*

---

[1] Este vorba despre următoarele domenii: *salubritate, activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor, împrejmuirilor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.*

[2] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate?* în revista Dreptul nr. 1/2014, p. 182.

cuantum mai ridicat al amenzii prevăzute de legislația națională[1]. Considerăm că premisele de la care pleacă autorul sunt legitime, ele reflectând o realitate în materia contravenționalizării care este mai mult decât deficitară, ceea ce afectează toate cele trei roluri pe care răspunderea contravențională, ca orice formă de răspundere juridică, trebuie să le împlinească, respectiv **rolul punitiv, preventiv** și **educativ**. Doar că soluțiile care sunt propuse sunt, în opinia noastră, discutabile.

Spre pildă, nu putem împărtăși recunoașterea, pentru administrația locală, doar a competenței de a stabili un cuantum mai mare al sancțiunii față de cel prevăzut de legislația aplicabilă la nivel național. Considerăm că o asemenea soluție încalcă cel puțin două principii de drept: principiul *cine poate mai mult, poate și mai puțin,* care nu permite ca *cine poate mai puțin să poată mai mult.* Altfel spus, considerăm că **prin acte ale autorităților autonome deliberative se pot stabili sancțiuni într-un cuantum mai mic, în niciun caz mai mare.** Al doilea principiu încălcat este cel al *simetriei juridice,* care nu permite ca *un act cu forță juridică inferioară să modifice sau să deroge de la un act cu forță juridică superioară.* În speță, o hotărâre de consiliu local sau județean nu poate să modifice o lege, ordonanță sau hotărâre a Guvernului care consacră anumite sancțiuni.

Art. 3 alin. (1) din Legea-cadru prevede că **actele normative prin care se stabilesc contravenții vor trebui să cuprindă, în mod obligatoriu:**

a) *descrierea faptelor* ce constituie contravenție, care este esențială pentru *„legalitatea și temeinicia procesului-verbal, neputându-se admite răspunderea contravențională fără săvârșirea unei fapte care să fie expres incriminată de un act normativ special contravențional".* Și, adăugăm noi, care să fie descrisă corespunzător în actul prin care ea se constată. Noțiunea de **legalitate a contravenționalizării** evocă **acea trăsătură a acestui tip de răspundere, conform căreia ea poate interveni numai dacă și în condițiile în care un act normativ din categoria celor prevăzute de legea-cadru sancționează o anumită faptă, expres prevăzută de aceasta, sub aspectul conținutului, al sancțiunilor care îi sunt aplicabile și al subiectelor de drept care pot să cadă sub incidența ei;**

b) *sancțiunea* care urmează să se aplice pentru fapta săvârșită. În cazul în care se aplică sancțiunea amenzii, actul normativ va trebui să cuprindă *limita minimă și maximă a acestei sancțiuni sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.* Necesitatea determinării limitelor minime și maxime este atrasă de nevoia individualizării sancțiunii, în funcție de criteriile pe care tot legea le prevede. În doctrină s-a exprimat teza conform căreia, **trebuie să diferențiem între legiuitorul local și cel central.** Astfel, legiuitorul local *„va fi ținut de normele generale și obligatorii instituite de O.G. nr. 2/2001, act normativ cu putere superioară hotărârilor emise de consiliile locale sau județene"*[2]. În ceea ce privește legiuitorul central, autorul consideră că pentru el prevederile O.G. nr. 2/2001 au *caracter de recomandare,* deoarece *el poate institui orice sancțiune contravențională, în orice limite speciale,* dat fiind faptul că poate să deroge de la dispozițiile O.G. nr. 2/2001 *în mod legal și constituțional*[3]. Nu împărtășim această viziune. Credem că are aplicabilitate principiul de drept *specialia generalibus non derogant,* O.G. nr. 2/2001 având caracter de lege-cadru, generală, la prevederile căreia trebuie să se raporteze toate celelalte reglementări cu caracter special. Este

[1] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.*, p. 182.
[2] A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină și jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 32.
[3] *Ibidem*, p. 32.

acelaşi raport dintre statutul general aplicabil funcţionarilor publici şi statutele speciale, care pot reglementa doar acele materii prevăzute expres şi limitativ de statutul general. Altfel, *„aruncăm în aer"* aceste principii şi categorii juridice. Legea generală în materie contravenţională, respectiv O.G. nr. 2/2001, prevede ce se poate adăuga prin legea contravenţională specială. În primul rând, se pot stabili contravenţii. În al doilea rând, se pot adăuga sancţiuni principale şi complementare speciale, conform art. 5 alin. (4) care prevede că *„Prin legi speciale se pot stabili şi alte sancţiuni principale sau complementare"*. Cât priveşte *limitele* instituite de O.G. nr. 2/2001, **credem că ele trebuie să reprezinte un reper pentru limitele instituite prin legi speciale. Acestea pot să prevadă amenzi, dar credem că amenzile astfel stabilite nu pot depăşi limitele consacrate de O.G. nr. 2/2001.** Cum această lege-cadru nu este suficient de clară în raport cu puterile normative conferite *legiuitorului special, de lege ferenda* **apreciem că ar fi benefică existenţa unui text similar** celui cuprins iniţial în **art. 5 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 188/1999, şi, în prezent, în art. 387 alin. (4) din Codul administrativ, care să prevadă raportul dintre legea contravenţională generală şi cea specială**;

c) pot fi cuprinse şi anumite *tarife de determinare a despăgubirilor* pentru pagube pricinuite prin săvârşirea contravenţiilor.

În ceea ce priveşte **intrarea în vigoare a legii contravenţionale,** legea instituie principiul potrivit căruia actele normative contravenţionale intră în vigoare **în termen de 30 zile de la data când au fost publicate sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoştinţă publică[1], iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau judeţene, actele contravenţionale pot fi aduse la cunoştinţă publică prin afişare sau orice alte forme de publicitate, în baza avizului de legalitate al prefectului.**

În cazuri urgente, legiuitorul îngăduie ca **actul normativ contravenţional să poată intra în vigoare şi într-un termen mai scurt, fără ca acesta să poată fi mai mic de 10 zile.**

Constatăm că legea-cadru în materia răspunderii contravenţionale consacră **o regulă** şi **o excepţie** în ceea ce priveşte **intrarea în vigoare a legii contravenţionale.** Precizăm faptul că **doar dispoziţiile prin care se stabilesc contravenţii ale unui act normativ intră în vigoare în termen de 30 şi respectiv 10 zile de la data publicării. Restul dispoziţiilor din respectivul act normativ intră în vigoare după normele comune,** respectiv:

- la 3 zile de la publicare sau la o dată ulterioară prevăzută în conţinutul actelor normative care aparţin legislaţiei primare;
- la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în conţinutul lor, în cazul celorlalte acte normative.

Se pune problema **ce se întâmplă dacă actul normativ, în ansamblul său, intră în vigoare la un termen care depăşeşte termenul de 30 de zile ulterior publicării, valabil pentru dispoziţiile contravenţionale?** În acest caz, apreciem că **întregul act normativ va intra în vigoare la data prevăzută în textul său, inclusiv prevederile prin care se reglementează contravenţii.**

Principiului legalităţii în materie contravenţională, presupune două aspecte:

– ***legalitatea contravenţionalizării*** – care semnifică faptul că *reprezintă contravenţii numai faptele considerate ca atare prin legi, ordonanţe ale Guvernului, hotărâri ale Guvernului şi alte acte normative prevăzute de lege;*

[1] Face excepţie situaţia în care, în cuprinsul actelor normative se prevede un termen mai lung.

– ***legalitatea sancționării contravenționale*** – care, în concepția noastră, presupune la rândul ei două aspecte.

Primul aspect vizează *posibilitatea aplicării doar a sancțiunilor contravenționale stabilite de organele competente în materie contravențională.*

De la acest principiu există și o excepție, și anume *sancțiunea avertismentului,* în privința căreia, datorită caracterului său moral, legiuitorul admite *posibilitatea aplicării lui și atunci când legea nu-l prevede expres.*

Cel de-al doilea aspect vizează *redactarea și emiterea actelor normative contravenționale cu respectarea clauzelor prevăzute de legiuitor.* Este vorba, în concret, despre mențiunile care se impun a fi regăsite, potrivit legii, într-un act normativ contravențional.

Secțiunea a V-a
Înlăturarea răspunderii contravenționale. Cauze și efecte

§5. Determinarea sferei. Regim juridic

Intervenția oricărei forme de răspundere impune îndeplinirea unor condiții. O primă categorie de condiții o reprezintă cele cu caracter **pozitiv,** respectiv săvârșirea unei fapte, care să fie prevăzută și sancționată de lege ca și contravenție, de către o persoană care să poată avea, potrivit legii, calitatea de contravenient. În categoria condițiilor cu caracter **negativ,** includem **inexistența unei cauze care să determine înlăturarea răspunderii contravenționale.**

5.1. Cauze prevăzute de reglementarea-cadru

O primă categorie de cauze care înlătură răspunderea contravențională o reprezintă cele care vizează **eliminarea caracterului contravențional al faptei.** În art. 11 alin. (1) se prevede că *se înlătură caracterul contravențional atunci când* fapta este săvârșită în următoarele condiții, care sunt doar enumerate de reglementarea-cadru, deoarece *„dreptul contravențional nu reglementează conținutul cauzelor de inexistență a contravenției"*[1], ceea ce impune raportarea la prevederile Codului penal. Precizăm că potrivit noii legislații penale, cauzele care determină înlăturarea faptei din categoria infracțiunilor sunt evocate prin sintagma *cauze justificative* utilizată de art. 18 și *cauze de neimputabilitate* regăsită în art. 23 și următoarele din Codul penal actual. **Cauzele justificative** sunt reglementate de art. 19-21 C. pen. și includ *legitima apărare, starea de necesitate, exercitarea unui drept sau îndeplinirea unei obligații* și *consimțământul persoanei vinovate.* **Cauzele de neimputabilitate** sunt enumerate la art. 24-31 C. pen. și includ *constrângerea fizică, constrângerea morală, excesul neimputabil, minoritatea făptuitorului, iresponsabilitatea, intoxicația, eroarea* și *cazul fortuit.* Nu toate aceste cazuri au aplicabilitate în ceea ce privește contravenția, după cum vom arăta în cele ce urmează.

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* 2008, p. 167.

Art. 9 alin. (1) enumeră, ca şi cauze de înlăturare a caracterului contravenţional al faptei *legitima apărare, starea de necesitate, constrângerea fizică şi morală, cazul fortuit, iresponsabilitatea, beţia involuntară completă, eroarea de fapt* şi *infirmitatea.*

Legitima apărare. Reguli privind legitima apărare regăsim în art. 19 şi 26 din noul Cod penal. Astfel, art. 19 prevede că *este justificată fapta prevăzută de legea penală săvârşită în legitimă apărare.* Precizăm că ea produce efecte *in rem,* în sensul că înlătură caracterul contravenţional al faptei[1].

Potrivit alin. (2) al aceluiaşi text, *este în legitimă apărare persoana care săvârşeşte fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat şi injust, care pune în pericol persoana sa, a altuia, drepturile acestora sau un interes general, dacă apărarea este proporţională cu gravitatea atacului.* În completarea acestui text, alin. (3) prevede că *se prezumă a fi în legitimă apărare, în condiţiile alin. (2), acela care comite fapta pentru a respinge pătrunderea unei persoane într-o locuinţă, încăpere, dependinţă sau loc împrejmuit ţinând de aceasta, fără drept, prin violenţă, viclenie, efracţie sau alte asemenea modalităţi nelegale ori în timpul nopţii.*

Din analiza dispoziţiilor din Codul penal privind legitima apărare şi adaptarea lor la cazul răspunderii contravenţionale, apreciem, în acord cu unele teze exprimate în doctrină[2], că pentru a ne afla în situaţia legitimei apărări trebuie îndeplinite, cumulativ, următoarele condiţii:

a) săvârşirea, de către o anumită persoană, care poate avea calitatea de contravenient, potrivit legii, a unei fapte de natură contravenţională;

b) săvârşirea acestei fapte să fi avut ca scop *înlăturarea unui atac material, direct, imediat şi injust, care pune în pericol persoana sa, a altuia, drepturile acestora sau un interes general;*

c) proporţionalitatea dintre apărare şi gravitatea faptei.

În art. 26 se reglementează o cauză distinctă de exonerare de răspundere penală, respectiv **excesul neimputabil.** Textul prevede, în alin. (1), că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în stare de legitimă apărare, care a depăşit, din cauza tulburării sau temerii, limitele unei apărări proporţionale cu gravitatea atacului.*

Starea de necesitate. Reguli privind starea de necesitate regăsim în art. 20 şi 26 din noul Cod penal. Potrivit art. 20 alin. (1) *este justificată fapta prevăzută de legea penală săvârşită în stare de necesitate.* Prin alin. (2) se prevede că *este în stare de necesitate persoana care săvârşeşte fapta pentru a salva de la un pericol imediat şi care nu putea fi înlăturat altfel viaţa, integritatea corporală sau sănătatea sa ori a altei persoane sau un bun important al său ori al altei persoane sau un interes general, dacă urmările faptei nu sunt vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce în cazul în care pericolul nu era înlăturat.* Acestor dispoziţii se adaugă cele prevăzute în art. 26 alin. (2) referitoare la **excesul neimputabil, conform cărora** *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în stare de necesitate, care nu şi-a dat seama, în momentul comiterii faptei, că pricinuieşte urmări vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce dacă pericolul nu era înlăturat.*

---

[1] A.G. Dinescu, *Legislaţia contravenţiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă, op. cit.,* 2016, p. 85.

[2] A.G. Dinescu, *Legislaţia contravenţiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă, op. cit.,* 2016, p. 85; M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor, op. cit.,* 2008, pp. 172-185.

Ca şi în cazul legitimei apărări, şi în cel al stării de necesitate prezintă relevanță respectarea principiului proporționalității între fapta săvârşită şi pericolul înlăturat prin săvârşirea ei.

Constrângerea fizică sau morală. Potrivit art. 24 din noul Cod penal, **constrângerea fizică** este o cauză care atrage caracterul neimputabil al faptei, textul prevăzând că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei constrângeri fizice căreia făptuitorul nu i-a putut rezista.*

Pentru a ne afla în prezența constrângerii, ca şi cauză exoneratoare de răspundere contravențională, este necesar să fie întrunite mai multe condiții, respectiv:

- să se fi săvârşit o faptă care să fie calificată de lege ca şi contravenție;
- la baza săvârşirii faptei să se afle o stare care să-l constrângă pe făptuitor şi căreia acesta să nu-i poată rezista.

Fără a se confunda cu forța majoră, care are o accepțiune mai largă, constrângerea fizică, alături de cea psihică, reprezintă forme de concretizare a acesteia, cu efecte *in rem,* prin care se înlătură caracterul contravențional al faptei.

Constrângerea morală este reglementată în art. 25, conform căruia *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei constrângeri morale, exercitată prin amenințare cu un pericol grav pentru persoana făptuitorului ori a altuia şi care nu putea fi înlăturat în alt mod.*

Ca şi în cazul constrângerii fizice, şi în cazul celei morale avem de-a face cu o presiune, determinată de o amenințare care vizează persoana făptuitorului ori a altei persoane, pe care autorul faptei nu putea să o contracareze decât prin săvârşirea unei fapte pe care legea o califică drept contravenție.

Cazul fortuit. Este reglementat în art. 31 din noul Cod penal, potrivit căruia *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală al cărei rezultat e consecința unei împrejurări care nu putea fi prevăzută.*

Apreciem caracterizarea făcută de un autor cazului fortuit, în sensul că el *„începe unde încetează culpa şi sfârşeşte acolo unde începe forța majoră"*[1].

Iresponsabilitatea. Este reglementată de art. 28 din noul Cod penal care prevede că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acțiunile sau inacțiunile sale ori nu putea să le controleze, fie din cauza unei boli psihice, fie din alte cauze. Mutatis-mutandis,* nu poate fi considerată contravenție fapta persoanei care se află, în momentul comiterii ei, în situația de a nu realiza ce face sau de a nu controla ce face, fie din cauza unei boli psihice, fie din alte cauze.

Beția involuntară completă este reglementată de art. 29 din noul Cod penal, ca o componentă a **intoxicației. Textul prevede că** *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acțiunile sau inacțiunile sale ori nu putea să le controleze, din cauza intoxicării involuntare cu alcool sau cu alte substanțe psihoactive*[2]. Adaptând definiția dată de legea penală, vom interpreta că nu răspunde pentru fapta săvârşită, care, potrivit legii, constituie contravenție, dacă făptuitorul, ca şi în situația precedentă, nu realizează ce face sau nu se poate controla, datorită intoxicării involuntare cu

---

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* 2008, p. 200.

[2] Prin substanțe psihoactive, conform Legii de punere în aplicare a Codului penal, art. 241, se înțeleg *substanțele stabilite prin lege, la propunerea Ministerului Sănătății.*

alcool sau cu alte substanțe proactive. Pentru a fi cauză exoneratoare de răspundere penală, beția trebuie să întrunească mai multe condiții: să fie **involuntară** sau **accidentală.** Considerăm că atunci când beția este voluntară, ea nu mai înlătură intervenția răspunderii contravenționale. Acestor condiții se adaugă încă două, şi anume **să existe în momentul săvârşirii contravenției** şi **să fie completă**, ceea ce înseamnă că *„energia psihică a persoanei este paralizată în totalitate"*[1].

Eroarea de fapt, cum este ea denumită potrivit legii-cadru în materie contravențională, este reglementată în noul Cod penal sub denumirea de **eroare,** în art. 30 după cum urmează: (1) Nu constituie infracțiune fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu cunoştea existența unei stări, situații ori împrejurări de care depinde caracterul penal al faptei. (2) Dispozițiile alin. (1) se aplică şi faptelor săvârşite din culpă pe care legea penală le pedepseşte, numai dacă necunoaşterea stării, situației ori împrejurării respective nu este ea însăşi rezultatul culpei. (3) Nu constituie circumstanță agravantă sau element circumstanțial agravant starea, situația ori împrejurarea pe care infractorul nu a cunoscut-o în momentul săvârşirii infracțiunii. (4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică în mod corespunzător şi în cazul necunoaşterii unei dispoziții legale extrapenale. (5) Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită ca urmare a necunoaşterii sau cunoaşterii greşite a caracterului ilicit al acesteia din cauza unei împrejurări care nu putea fi în niciun fel evitată.

Prin raportarea acestor norme la răspunderea contravențională, vom înțelege că suntem în prezența erorii de fapt în cazul în care făptuitorul, în momentul săvârşirii faptei, nu avea cunoştință de existența unor *stări, situații sau împrejurări* care determină caracterul contravențional al faptei săvârşite.

Cum am precizat deja, Codul penal face vorbire despre *eroare,* noțiune care include ambele forme posibile de existență a acesteia, respectiv *eroarea de fapt* şi *eroarea de drept.* Legea contravențională se opreşte doar la forma *erorii de fapt.*

Infirmitatea, poate să înlăture răspunderea contravențională **dacă are legătură cu fapta săvârşită** şi **dacă este de natură să-l determine pe făptuitor să nu mai respecte norma legală** sau **să realizeze că fapta comisă constituie o contravenție.** Codul penal aprobat prin Legea nr. 286/2009 nu mai reține infirmitatea ca şi cauză exoneratoare de răspundere penală. Acest lucru înseamnă că ea nu mai poate reprezenta o situație care atrage înlăturarea răspunderii penale. În ceea ce priveşte răspunderea contravențională, se poate avea în vedere inaplicabilitatea ei şi în cazul acestui tip de răspundere, opinie pe care am împărtăşit-o şi noi[2]. Reanalizând această problemă, înțelegem să revenim asupra interpretării inițiale, din perspectiva faptului că, atâta vreme cât legiuitorul nu a abrogat-o în mod expres, se cuvine menținerea ei printre cauzele de înlăturare a răspunderii contravenționale, soluție confirmată şi de practica judiciară. Astfel, instanțele au reținut că în cazul în care contravenientul a suferit o anumită maladie de ordin psihic, dovedită cu documente medicale, el va fi exonerat de răspundere contravențională pentru o faptă care, potrivit legii, constituie contravenție[3].

---

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* 2008, p. 209.
[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017, ed. a X-a.
[3] A se vedea M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* 2008, p. 216 şi nota de subsol 1.

5.2. Alte cauze

Pe lângă cauzele prevăzute de O.G. nr. 2/2001, în doctrină şi jurisprudență mai sunt recunoscute şi alte cauze care sunt de natură să înlăture răspunderea contravențională. Principalul argument adus în susținerea completării tabloului de cauze exoneratoare de răspundere contravențională îl reprezintă art. 47 din O.G. nr. 2/2001, care trimite la Codul penal în calitate de act normativ care îi completează dispozițiile. În acest context, se opinează în sensul de a se adăuga situațiilor de acest tip prevăzute de legea-cadru şi alte două situații, respectiv *ordinul sau autorizarea legii* şi *comanda autorității legitime*[1], la care unul dintre autorii citați adaugă şi *consimțământul victimei*[2].

Art. 21 alin. (1) C. pen. prevede că *„Este justificată fapta prevăzută de legea penală constând în exercitarea unui drept recunoscut de lege sau în îndeplinirea unei obligații impuse de lege, cu respectarea condițiilor şi limitelor prevăzute de aceasta".* Alin. (2) al textului consacră acelaşi caracter *justificat* pentru *„fapta prevăzută de legea penală constând în îndeplinirea unei obligații impuse de autoritatea competentă, în forma prevăzută de lege, dacă aceasta nu este în mod vădit ilegală".* Această ultimă *cauză justificată* este teoretizată, conform art. 442 din Codul administrativ prin sintagma *dispozițiile primite de la superiorul ierarhic*[3]. În ceea ce priveşte sintagma *cauze justificative* sau *justificate,* considerăm că nu este cea mai potrivită, în contextul în care este utilizată. Prin *justificare* se conferă o anumită legitimare unei conduite. Chiar etimologia cuvântului, care şi în limba franceză şi în cea engleză semnifică ideea de ceva *drept,* determină opinia noastră. Credem că, în ceea ce priveşte situațiile care împiedică intervenția răspunderii penale pentru că ele sunt *cauze justificative,* fapta continuă să rămână una *nedreaptă, în afara cadrului legal,* dar datorită împrejurărilor în care a fost săvârşită, nu atrage răspunderea, penală sau contravențională, după caz. Este o sintagmă care credem că a fost *„împrumutată"* din alte sisteme juridice, unde noțiunile, chiar dacă sunt identice, au altă nuanță decât cele din limba română. De aceea apreciem că ar fi fost indicată înlocuirea ei cu *cauze exoneratoare.*

În ceea ce priveşte cele două cazuri, constatăm din modul de definire a lor, că textul se raportează la *drepturi sau obligații prevăzute de lege,* precum şi la *condițiile şi limitele impuse de lege,* iar în ceea ce priveşte *comanda autorității legitime*, Codul penal, în spiritul şi al art. 444 din Codul administrativ, face referire la situația în care obligația impusă sau ordinul dat de autoritatea superioară nu este *vădit nelegal.* Pentru că dacă are un asemenea caracter, funcționarul are anumite obligații, prin care să nu acționeze ca un *„instrument orb"* în mâna superiorului ierarhic.

Articolul 11 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001 prevede faptul că numai **instanța de judecată** este competentă să constate cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei. Doctrina califică această prevedere ca fiind *regretabilă*[4], dat fiind faptul că, după cum se întreabă retoric un autor *„agentul constatator este prezumat a fi capabil să constate o faptă contravențională, să întocmească procesul-verbal (...) în*

---

[1] O. Podaru, R. Chiriță, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a 2-a, 2011, p. 112; A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.,* 2016, p. 102; M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* 2008, p. 216.

[2] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* 2008, p. 216.

[3] Cu privire la regimul juridic al acestuia, a se vedea V. Vedinaş, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici comentată şi adnotată,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, pp. 143-145.

[4] O. Podaru, R. Chiriță, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a 2-a, 2011, p. 114.

mod legal, dar nu este capabil să constate un număr limitat de cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei"[1]? Deşi argumentația este *seducătoare*, o luăm sub *beneficiu de inventar*, dat fiind faptul că, fiind vorba despre o situație care înlătură aplicarea legii în ceea ce priveşte intervenția unei forme de răspundere, doar instanței de judecată trebuie să i se recunoască o asemenea competență. Sunt necesare, în astfel de împrejurări, anumite probe care susțin existența respectivelor împrejurări, pot fi necesare chiar expertize, ceea ce credem că excede competenței agenților constatatori. Chiar dacă, aşa cum apreciază autorul citat, se ajunge la o *încărcare nejustificată a instanțelor cu plângeri contravenționale,* credem că este preferabilă o atare situație decât o exercitare în afara legii a aprecierii cu privire la existența sau nu a unei cauze exoneratoare de răspundere contravențională. Apreciem că poate fi utilizat şi *principiul analogiei* în ceea ce priveşte *constatarea intervenției nulității de drept a unui act administrativ sau act juridic, în general,* care revine exclusiv instanțelor judecătoreşti.

§6. Prescripția

Prescripția reprezintă *principala cauză care înlătură răspunderea contravențională*[2]. Ea semnifică faptul că o anumită sancțiune contravențională nu poate fi aplicată decât într-o limită de timp prestabilită de legiuitor. Legea consacră două tipuri de prescripții: a) **prescripția aplicării sancțiunii contravenționale** şi **prescripția executării sancțiunii contravenționale**.

6.1. Prescripția aplicării sancțiunii contravenționale

Acest tip de prescripție *produce efecte numai asupra amenzii contravenționale*[3]. Cât priveşte primul tip de prescripție, art. 13 prevede *un termen general de prescripție,* de **6 luni de la data săvârşirii faptei**[4].

Momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție este uşor de stabilit[5]**, în situația contravențiilor care constau dintr-o faptă ce se consumă într-un singur act. În acest caz, momentul producerii actului respectiv reprezintă momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție.**

Anumite dificultăți apar în situația contravențiilor care se desfăşoară în timp, apărând problema dacă în materie contravențională întâlnim, ca în penal, instituția *contravenției continue*. Potrivit art. 13 alin. (2), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, *în cazul contravențiilor continue, termenul prevăzut la alin. (1) curge de la data încetării săvârşirii faptei. Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp.*

În situația în care fapta a fost săvârşită ca infracțiune şi ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenție, prescripția aplicării sancțiunii contravenționale se întrerupe pe tot timpul în care cauza s-a aflat în fața organelor de cercetare şi urmărire penală ori

---

[1] A.G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 103.

[2] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public. op. cit.*, 2016, p. 222.

[3] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 113.

[4] Potrivit Legii nr. 32/1968, acest termen era de trei luni de la data săvârşirii faptei.

[5] Se admite, prin art. 13 alin. (4), că *prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte termene de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale.*

în fața instanței de judecată. Se impune firesc condiția ca sesizarea să se fi făcut în termenele prevăzute la art. 13 alin. (1) şi (2)[1].

Prescripția va opera în situația în care **sancțiunea nu a fost aplicată în termen de 1 an de la data săvârşirii, respectiv a constatării faptei, dacă prin legi speciale nu se dispune altfel.**

6.2. Prescripția executării sancțiunii contravenționale

În ceea ce priveşte ***prescripția executării sancțiunii contravenționale,*** o regăsim reglementată de art. 14 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012 şi ulterior prin O.U.G. nr. 5/2015[2].

Astfel, **executarea sancțiunii amenzii contravenționale** se prescrie, dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat celui sancționat în termen de **cel mult două luni de la data aplicării sancțiunii.** Textul prevede, în alin. (2), că *prescripția executării sancțiunilor contravenționale poate fi constatată chiar şi de instanța învestită cu soluționarea plângerii contravenționale.*

Acestui text trebuie adăugat art. 21[1] din O.G. nr. 55/2002, care instituie un termen de prescripție diferit pentru executarea sancțiunii unei activități în folosul comunității, fiind vorba despre *2 ani de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătoreşti prin care s-a aplicat sancțiunea.* De altfel, legea admite ca, prin legi speciale, să se poată determina şi alte termene de prescripție.

§7. Principiul dezincriminării contravenției şi al aplicării legii contravenționale mai favorabile

Dezincriminarea contravențiilor este reglementată în primul alineat al art. 12, conform căruia, în situația în care o nouă lege scoate din sfera ilicitului contravențional o anumită faptă, ea nu mai este sancționată, chiar dacă a fost săvârşită înainte de intrarea în vigoare a noii legi. Intervenția dezincriminării poate avea loc atât în faza de soluționare a unei plângeri, cât şi în cea de executare a unei sancțiuni. În primul caz, instanța **va anula procesul-verbal contravențional**, iar în cel de-al doilea, **va închide dosarul de executare.** În acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 228 din 13 martie 2007[3], statuând că *„(...) sintagma «nu se mai sancționează» trebuie înțeleasă în sensul că, prin intrarea în vigoare a legii care nu mai prevede fapta drept contravenție,* ***sancțiunile contravenționale nu se mai aplică,*** *iar în cazul în care sunt aplicate, dar aflate în curs de executare la data intrării în vigoare a noii legi,* ***sancțiunile nu se mai execută*** (subl. ns.)*".*

Dezincriminarea reprezintă o *componentă a principiului legii penale mai favorabile,* care semnifică faptul că fie fapta nu mai constituie contravenție, fie sancțiunile aferente ei sunt mai uşoare[4].

Principiul **aplicării legii contravenționale mai favorabile** este de rang constituțional, fiind prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție, astfel cum a fost el completat prin Legea de revizuire nr. 429/2003. Aplicarea lui presupune două aspecte. *Pe de o*

---

[1] Adică în 6 luni de la data săvârşirii sau de la data constatării, în cazul contravențiilor continue.

[2] Publicată în M. Of. nr. 78 din 29 ianuarie 2015.

[3] Publicată în M. Of. nr. 283 din 27 aprilie 2007.

[4] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public. op. cit.,* 2016, p. 223.

parte, vizează etapa întocmirii procesului-verbal sau a judecării plângerii contravenționale, când se vor aplica sancțiunile mai uşoare decât cele prevăzute de legea în vigoare la momentul săvârşirii contravenției. *Pe de altă parte,* dacă legea contravențională în vigoare în momentul întocmirii procesului-verbal sau al judecării plângerii contravenționale, prevede o sancțiune mai gravă decât cea consacrată de legea din momentul săvârşirii faptei, se va aplica aceasta din urmă, respectiv sancțiunea mai uşoară.

Secţiunea a VI-a
Sancţiunile contravenţionale

§8. Determinarea sferei

Sancțiunile principale sunt măsuri de constrângere şi reeducare, care se aplică contravenientului în scopul îndreptării acestuia şi al prevenirii săvârşirii contravențiilor[1].

Sediul materiei în ceea ce priveşte **sancțiunile contravenționale** îl regăsim în art. 5 al O.G. nr. 2/2001, din interpretarea căruia rezultă următorul **regim juridic al sancțiunilor contravenționale:**

a) se consacră cele două mari categorii de sancțiuni, **principale** şi **complementare;**

b) se enumeră sfera celor două categorii de sancțiuni, cu precizarea că ea este **enunțiativă,** nu **limitativă,** permițându-se ca, prin legi speciale, să se poată stabili alte sancțiuni contravenționale, principale sau complementare. Precizăm că art. 5 alin. (4) prevede expres că *prin **legi speciale** se pot stabili şi alte sancțiuni contravenționale,* putând fi vorba atât despre sancțiuni principale, cât şi complementare. Sintagma *legi speciale* trebuie **interpretată în accepțiunea ei restrânsă, de act juridic al Parlamentului care poartă această denumire sau act al Guvernului care are forță similară legii,** respectiv **ordonanță simplă sau de urgență.** Nu este astfel de acceptat să se stabilească alte sancțiuni contravenționale, din ambele categorii, prin acte juridice inferioare ca forță juridică legii, respectiv prin acte ale organelor deliberative ale autonomiei locale sau prin hotărâri ale Guvernului. Rezultă astfel că **nu se pot stabili sancțiuni contravenționale prin acte normative inferioare, ca forță juridică, legii sau ordonanței Guvernului**[2]. Această soluție a fost confirmată şi de Înalta Curte de Casație şi Justiție care, prin Decizia nr. 9 din 25 mai 2015 pronunțată în soluționarea unui recurs în interesul legii, prin care a statuat că *„(...) autoritățile administrației publice locale nu pot reglementa sancțiuni complementare, normele art. 5 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001 fiind lipsite de eficiență sub acest aspect".*

c) se determină anumite criterii de aplicare a sancțiunilor contravenționale, respectiv **principiul proporționalității cu gradul de pericol social al faptei;** cel al **aplicării sancțiunilor în funcție de natura şi gravitatea faptei,** precum şi cel conform căruia **pentru una şi aceeaşi faptă se poate aplica numai o singură**

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008 p. 90.

[2] O. Podaru, R. Chiriță, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a 2-a, 2011, p. 60.

sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni contravenționale complementare (principiul *non bis in idem*).

Pot fi identificate mai multe criterii de determinare a acestor tipuri de sancțiuni și, implicit, mai multe categorii de sancțiuni contravenționale.

1. Un prim criteriu îl reprezintă cel al **actului normativ care le consacră, în funcție de care** identificăm două mari categorii de sancțiuni contravenționale:

a) sancțiuni contravenționale prevăzute de reglementarea-cadru;

b) sancțiuni contravenționale prevăzute de alte acte normative[1]. Regăsim astfel un regim contravențional special în domeniul rutier, al concurenței, fiscal, în materia discriminării, însă *„toate acestea vor trebui să se completeze cu dispozițiile regimului contravențional general"*[2].

2. Din punctul de vedere al **naturii lor,** întâlnim două categorii de sancțiuni, care sunt, după cum am arătat, identificate prin art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, astfel:

a) sancțiuni contravenționale principale: *avertismentul, amenda, prestarea unei activități în folosul colectivității;*

b) sancțiuni contravenționale complementare: *confiscarea, suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, a acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități; închiderea unității; blocarea contului bancar; suspendarea activității agentului economic; retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv; desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.*

Până în anul 2003, printre sancțiunile contravenționale principale se regăsea și **închisoarea contravențională.** Prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a fost modificat și completat art. 23 privind **libertatea individuală**, actualul alin. (13) prevăzând că *sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală.* Acest lucru a determinat **abrogarea sancțiunii închisorii contravenționale,** care s-a realizat prin O.U.G. nr. 108/2003[3]. Motivul care a determinat desființarea acestei sancțiuni pe de o parte, a fost impus de textul constituțional precizat, iar pe de altă parte, s-a considerat că *„era o instituție incompatibilă cu normele Convenției europene a drepturilor omului, întrucât stabilea o sancțiune deosebit de dură și privativă de libertate, printr-o normă de drept contravențional, fără asigurarea unor garanții procesuale suficiente"*[4].

În alte sisteme de drept, această sancțiune există. *Exempli gratia,* în sistemul german, în cazul imposibilității de executare a amenzii, la cererea organului de executare silită, se poate ordona aplicarea închisorii contravenționale, conform reglementărilor în vigoare[5].

În același sistem, regăsim, în materia răspunderii contravenționale, o instituție care la noi nu este analizată nici măcar tangențial, cu atât mai puțin reglementată și anume **constrângerea directă.** Prin **constrângere directă** se înțelege *acționarea asupra unei persoane sau a unui lucru prin simpla forță fizică, printr-un instrument*

---

[1] Art. 5 alin. (4) prevede faptul că *prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.*

[2] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.*, p. 186.

[3] Publicată în M. Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003, aprobată prin Legea nr. 28/2004, publicată în M. Of. nr. 214 din 11 martie 2004.

[4] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină și jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 69.

[5] G. Gorning, E. Rusu, *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în RDP nr. 1/2008, p. 29.

acționat prin forța fizică sau prin recurgerea la o armă de foc. Ea îmbracă trei forme, şi anume: **constrângerea fizică (forța fizică), uzul de arme de foc** şi **împuşcarea mortală.**

Constrângerea fizică reprezintă *folosirea nemijlocită a forței fizice asupra unui bun sau asupra unei persoane*, prin diferite mijloace cum ar fi *imobilizarea, tunurile cu apă, blocajele tehnice, câinii polițieneşti, substanțele lacrimogene şi paralizante* etc.

Uzul de arme de foc este o metodă care trebuie precedată de avertismentul sau somația că se va recurge la el în caz de nerespectare a indicațiilor care au fost date.

Împuşcarea mortală reprezintă o măsură polițienească de prevenire a pericolelor, care poate fi folosită numai în scopul protejării unor valori juridice deosebit de importante, respectându-se **principiul proporționalității** între gradul de pericol care trebuie prevenit şi măsura în sine[1].

§9. Avertismentul

Este cea mai uşoară sancțiune contravențională principală prevăzută de **art. 7 din O.G. nr. 2/2001** şi ea semnifică *atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale în vigoare.*

Regimul juridic al acestei sancțiuni se desprinde din interpretarea textului de lege precitat. Este necesar să procedăm astfel, deoarece *„Rolul interpretării unei norme juridice este acela de a stabili sensul exact al termenilor cu care operează legislatorul, pentru a determina conținutul regulii în discuție"*[2]. Fructificând acest rol al interpretării normei statuat de Înalta Curte, desprindem următoarele dimensiuni ale regimului juridic al avertismentului:

a) se aplică în cazul săvârşirii **unei fapte de o gravitate mai redusă.** El se aplică atunci când *„fapta este de mică importanță şi se apreciază că acela care a săvârşit-o nu o va mai repeta chiar fără aplicarea amenzii"*[3];

b) prin natura sa intrinsecă, el este o ***sancțiune morală,*** materializată prin dojenirea, dezaprobarea făptuitorului pentru ceea ce a săvârşit şi îndrumarea ca pe viitor să nu mai comită o faptă ilicită, deoarece se expune unor sancțiuni mai aspre decât cea a avertismentului;

c) art. 7 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 conține o ***derogare de la principiul legalității stabilirii şi sancționării contravențiilor,*** în sensul că prevede că *sancțiunea avertismentului poate fi aplicată şi* ***dacă actul normativ contravențional nu-l reglementează expres.***

d) intervenția avertismentului materializează problema **individualizării pedepsei,** pornind de la relația obiectiv-subiectiv, fundamentată şi pe adagiul filozofico-juridic *lex punit non solum quia peccatur, sed non peccatur,* a cărui semnificație este aceea că *se pedepseşte nu doar pentru că s-a păcătuit, ci ca să nu se mai păcătuiască;*

e) reglementarea actuală, spre deosebire de legea anterioară, prevede că *avertismentul se aplică atât oral, cât şi scris.* Sunt incidente prevederile art. 38 din

---

[1] G. Gorning, E. Rusu, *art. cit.*, pp. 31-32.

[2] Decizia nr. 26/2016 a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, par. 43.

[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 35. În acelaşi sens, R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 513-514.

O.G. nr. 2/2001, conform cărora aplicarea orală a avertismentului se face atunci când este prezent contravenientul la constatarea contravenției, iar sancțiunea se aplică de agentul constatator. În toate celelalte cazuri, aplicarea lui se face scris şi **avertismentul se consideră executat** prin *comunicarea procesului-verbal, cu rezoluția corespunzătoare* sau *comunicarea hotărârii judecătoreşti, în cazul în care instanța a înlocuit amenda cu avertismentul;*

f) această sancțiune *nu este înscrisă în cazierul judiciar*[1], cum nu este, de altfel, înscrisă nici amenda contravențională.

După intrarea în vigoare a noului Cod penal, avertismentul a devenit, în egală măsură, o sancțiune care se regăseşte şi în ramura dreptului penal. Avem în vedere art. 81 din Codul penal actual, care reglementează *avertismentul* care se aplică de către instanță în cazul în care aceasta dispune renunțarea la aplicarea pedepsei. El constă în *prezentarea motivelor de fapt care au determinat renunțarea la aplicarea pedepsei şi atenționarea infractorului asupra conduitei sale viitoare şi a consecințelor la care se expune dacă va mai comite infracțiuni.* În situația în care există *concurs de infracțiuni,* se aplică **un singur avertisment.**

§10. Amenda contravențională

Este o sancțiune care se aplică, în egală măsură, în cazul încălcării normelor de drept administrativ, dar şi a celor de drept penal, de drept al muncii sau procesual civile. Cu toate acestea, cea mai mare aplicabilitate o are în cazul răspunderii contravenționale.

Sediul materiei îl reprezintă **art. 8** din reglementarea-cadru, care în primul său alineat menționează expres ***caracterul administrativ al amenzii.*** Ea constă într-o **sumă de bani pe care trebuie să o plătească contravenientul care săvârşeşte o contravenție cu un grad mai mare de pericol social şi care se face venit la bugetul de stat.**

Este consacrată posibilitatea ca **limitele amenzilor prevăzute în actele normative prin care se reglementează contravenții să poată fi actualizate prin hotărâre a Guvernului.** Exemplu, art. 29 alin. (2) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv prevede că *„Nivelul amenzilor prevăzute la art. 28 se actualizează prin hotărâre a Guvernului, în raport de rata inflației".* Constatăm că nu are loc o modificare a cuantumului contravențiilor, care, în opinia noastră nu ar fi permisă, având în vedere principiul simetriei juridice, care interzice ca un act juridic să fie modificat de un altul care are o forță inferioară lui, respectiv o lege să fie modificată printr-o hotărâre a Guvernului. Ceea ce legea dispune este o **actualizare a cuantumului,** corespunzător ratei inflației. Practic, cuantumul amenzii rămâne cel stabilit prin lege, doar că este adaptat corespunzător ratei inflației, operațiune permisă de lege.

Legea-cadru a prevăzut **limite minime şi maxime** pentru contravențiile stabilite prin acte ale autorităților locale şi centrale, precum şi prin hotărâri ale Guvernului. Potrivit art. 8 alin. (2), *limita minima a amenzii contravenționale este de 250.000 lei, iar limita maxima nu poate depăşi: a) 1 miliard lei, în cazul contravențiilor stabilite prin lege şi ordonanța; b) 500 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale*

[1] În acelaşi sens, E.-E. Ştefan, *Delimitarea dintre infracțiune şi contravenție în lumina noilor modificări legislative, art. cit.,* p. 153.

Guvernului; c) 50 milioane lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor judeţene ori ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti; d) 25 milioane lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti[1].

Unele acte normative prevăd un **criteriu obiectiv** de calculare a lor (exemplu o amendă egală cu **un procent din valoarea de vamă a mărfii).** De menţionat **caracterul legal** al amenzii[2], care interzice posibilitatea aplicării unei amenzi neprevăzute de vreun act normativ, dincolo de limitele stabilite de acesta sau pe baza altor criterii decât cele reglementate. Aceste limite minime şi maxime sunt prevăzute în actele normative care reglementează diferite materii. Spre exemplu, în materia protecţiei mediului este reglementată sancţiunea contravenţională a amenzii, despre care se apreciază[3] însă că reprezintă *o sancţiune ineficientă,* ce permite unora să plătească puţin, dobândind astfel un *adevărat drept de a polua*[4].

O altă situaţie derogatorie de la regimul contravenţional general şi al amenzii, în special, o regăsim în Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecţia vieţii private în sectorul comunicaţiilor[5], prin intermediul căreia a fost transpusă Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European şi a Consiliului privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecţia vieţii private în domeniul comunicaţiilor electronice. Astfel, art. 13 alin. (3) stabileşte, ca regim sancţionator pentru anumite contravenţii[6], *amenda de la 30.000 lei la 100.000 lei,* iar ***pentru societăţile comerciale care au o cifră de afaceri de peste 5.000.000 lei, prin derogare de la dispoziţiile O.G. nr. 2/2001, cu amendă în cuantum de până la 2% din cifra de afaceri.*** O soluţie derogatorie similară consacră şi alin. (2) al textului, pentru toate celelalte contravenţii prevăzute de art. 13 alin. (1), însă *cuantumul amenzii este de la 5.000-100.000 lei,* iar ***pentru societăţile comerciale care au o cifră de afaceri de peste 5.000.000 lei, prin derogare de la dispoziţiile Ordonanţei Guvernului nr. 2/2001, cu amendă în cuantum de până la 2% din cifra de afaceri.***

Două observaţii se impun aici. *O primă observaţie* este **diferenţa mare între limita minimă şi maximă prevăzută de art. 13 alin. (2),** respectiv **de la 5.000 lei la 100.000 lei.** În opinia noastră, o asemenea diferenţă permite o putere de individualizare a cuantumului amenzii care riscă să devină discreţionară, ceea ce nu credem că este de dorit. *O a doua observaţie* vizează faptul că **pentru amenda stabilită procentual cu cifra de afaceri nu se stabileşte o limită minimă şi maximă,** înţelegând că poate fi vorba de 0,0001% până la 2%, iar cifra 0 înainte de 1 s-ar putea multiplica. Rezultatul ar fi acelaşi, o putere discreţionară exagerată pentru agentul constatator.

---

[1] Textul are în vedere valoarea monedei naţionale, înainte ca ea să facă obiectul unei reforme monetare care a determinat eliminarea a patru zerouri. Adaptându-l la valoarea actuală, **minimul** este de 25 lei, iar **maximul** de 100.000 lei; 50.000 lei; 5.000 lei; 2.500 lei.

[2] Spre deosebire de avertisment care, cum am menţionat, poate interveni şi dacă legea nu-l prevede expres.

[3] M.C. Paul, *Răspunderea contravenţională în materie de mediu,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 188.

[4] M. Duţu, *Tratat de dreptul mediului,* vol. I, Ed. Economică, Bucureşti, 1998, p. 200.

[5] Publicată în M. Of. nr. 1101 din 25 noiembrie 2004.

[6] Este vorba despre contravenţiile prevăzute la art. 13 alin. (1) lit. p), respectiv *neîndeplinirea obligaţiilor referitoare la întocmirea registrelor abonaţilor, prevăzute la art. 11* şi lit. m) a aceluiaşi articol privind *nerespectarea prevederilor art. 8 referitoare la prelucrarea datelor de localizare, altele decât cele de trafic.*

Precizăm că la data de 25 mai 2016 a intrat în vigoare Regulamentul UE 679/2016 al Parlamentului European şi al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal şi privind libera circulație a acestor date şi de abrogare a Directivei 95/46/CE[1]. El reglementează regimul sancționator, calificat ca fiind unul dintre cele mai severe la nivelul Uniunii Europene. Fiind vorba despre un regulament european, acesta se aplică direct statelor membre[2].

Spre deosebire de amenda penală, cea contravențională **nu atrage decăderi sau interdicții pentru persoanele sancționate** şi nici **nu constituie antecedent care să influențeze o sancționare viitoare[3].**

Referitor la acest aspect, s-a propus *instituirea recidivei contravenționale*, prin instituirea unui sistem electronic de evidență, care să permită emiterea unui *cazier contravențional* similar *cazierului penal*[4]. Deşi propunerea nu este lipsită de interes, apreciem că în actualul „hățiş legislativ", în absența unei legislații şi practici coerente, ar fi dificil de realizat un asemenea obiectiv. Nu este însă exclus ca în varianta sistematizării legislației printr-un cod contravențional, astfel cum s-a propus, un asemenea obiectiv să devină posibil.

Ca destinație a sumelor percepute cu titlu de amendă, ordonanța face distincție între persoanele juridice şi cele fizice.

Astfel, sumele provenind din amenzile aplicate **persoanelor juridice** se fac venit integral la **bugetul de stat,** cu excepția celor aplicate de autoritățile administrației publice locale şi a amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se vor vărsa la **bugetele locale.**

În schimb, amenzile aplicate **persoanelor fizice** se fac venit integral la bugetele locale.

Prin O.U.G. nr. 41/2016[5] s-au modificat alin. (2) şi (3) ale art. 28 din O.G. nr. 2/2001, prevăzându-se că *„(2) Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate prin mijloace de plată online, în conturile dedicate, la instituțiile de credit autorizate cu care există încheiate convenții sau la unitățile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită, prin mijloace de plată online, prin instituții de credit autorizate cu care există încheiate convenții sau la casieriile autorităților administrației publice locale ori ale altor instituții publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcționează, de cetățenia, domiciliul sau de reşedința contravenientului ori de locul săvârşirii contravenției, precum şi la ghişeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. O copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poştă sau electronic, prin e-mail, organului din care acesta face parte, potrivit dispozițiilor alin. (1).* Prin forma modificată a alin. (3) s-a prevăzut că dovada plății amenzilor astfel achitate se face prin *prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată,* care trebuie să specifice data şi ora plății.

---

[1] Publicat în J.O.U.E. nr. L 119 din 4 mai 2016.

[2] Pentru o analiză a regimului sancționator prevăzut de Regulament, a se vedea I. Alexe, *Regimul sancționator prevăzut de Regulamentul (UE) 2016/679 privind protecția datelor cu caracter personal,* în Curierul Judiciar nr. 1/2018, pp. 36-42.

[3] Cu toate acestea, art. 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 prevede că la individualizarea sancțiunii se va ține seama şi de *„circumstanțele personale ale contravenientului".*

[4] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.,* p. 183.

[5] Publicată în M. Of. nr. 490 din 30 iunie 2016.

§11. Obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii

Ca şi celelalte două sancţiuni contravenţionale principale, obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii se regăseşte şi în sfera dreptului penal. Dacă avertismentul se aplică în cazul în care instanţa dispune renunţarea la aplicarea pedepsei, obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii se aplică atunci când instanţa dispune, conform art. 83 C. pen., **amânarea aplicării pedepsei**[1]. Potrivit art. 85 alin. (2) lit. b), instanţa poate impune persoanei faţă de care s-a dispus amânarea aplicării pedepsei *să presteze o muncă neremunerată în folosul comunităţii, pe o perioadă cuprinsă între 30 şi 60 de zile, în condiţiile stabilite de instanţă.* Numărul zilnic de ore se stabileşte prin legea de executare a pedepselor. Nu se poate impune această obligaţie persoanei care, din cauza stării de sănătate, nu poate să presteze munca.

Sancţiunea de obligare la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii se bucură de o reglementare legală mai specială, în sensul că:

- este menţionată la art. 5 alin. (2) lit. c) din O.G. nr. 2/2001;
- este reglementată prin articol distinct, respectiv art. 9 din actul normativ cadru, care constituie *„cadrul general de reglementare a prestării unei activităţi în folosul comunităţii"*[2];
- îi este dezvoltat regimul juridic prin **O.G. nr. 55/2002, cu modificările şi completările ulterioare**[3]. Constatăm astfel că legiuitorul a găsit de cuviinţă să-i consacre un act normativ special.

Din analiza prevederilor legale, pot fi identificate următoarele elemente de regim juridic ale sancţiunii obligării la o muncă în folosul comunităţii:

a) **durata maximă** a obligării la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii este de **300 de ore.**

Minorii până la 16 ani nu pot fi sancţionaţi cu obligarea la prestarea unei activităţi în folosul colectivităţii.

b) această sancţiune **nu poate fi stabilită decât prin lege sau prin ordonanţă a Guvernului.**

c) această sancţiune este **alternativă cu amenda.** Amenda este aplicată de organul administrativ competent să constate şi să sancţioneze contravenţia, pe când obligarea la prestarea unei munci în folosul comunităţii se dispune numai de *instanţa de judecată.* În doctrină s-a făcut precizarea că *„nu este necesar ca actul normativ special să prevadă sancţiunea unei activităţi în folosul comunităţii în mod alternativ cu sancţiunea amenzii"*[4], dat fiind faptul că procedura aplicării ei, instituită printr-o lege contravenţională generală, se completează cu prevederile reglementării-cadru în materie, respectiv O.G. nr. 2/2001.

În cazul când contravenientul, care poate fi doar o persoană fizică, nu a achitat amenda în 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancţiunii şi nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unităţii administrativ-teritoriale în a cărui rază

---

[1] Art. 83 C. pen. reglementează regimul juridic al *amânării aplicării pedepsei,* respectiv *condiţiile* în care ea se dispune, iar art. 84 *termenul de supraveghere.*

[2] A.-G. Dinescu, *Legislaţia contravenţiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă, op. cit.,* 2016, p. 69.

[3] Publicată în M. Of. nr. 642 din 30 august 2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările şi completările aduse prin O.U.G. nr. 108/2003, Legea nr. 42/2007 şi O.U.G. nr. 78/2008.

[4] A.-G. Dinescu, *Legislaţia contravenţiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă, op. cit.,* 2016, p. 72.

teritorială domiciliază contravenientul[1] va sesiza instanța de judecată competentă[2], în vedere înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată[3].

Inițial, legea prevedea că această sancțiune se aplică doar *„cu acordul contravenientului"*. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1354/2008[4], a admis excepția de neconstituționalitate a acestei prevederi consacrată de art. 9 alin. (5) din O.G. nr. 55/2002 şi a declarat-o neconstituțională.

Prin O.G. nr. 55/2002 a fost reglementată de asemenea procedura aplicării şi executării sancțiunii obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității. Din analiza prevederilor acestui act normativ desprindem următoarele trăsături specifice sancțiunii contravenționale pe care o consacră:

a) organul competent să aplice această sancțiune este exclusiv **instanța judecătorească;**

În conformitate cu prevederile art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 2/2001, în forma modificată prin Legea nr. 76/2012, *hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă numai apelului.*

b) sunt prevăzute de lege, având caracter exemplificativ, **serviciile publice în domeniul cărora se poate dispune sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității**[5].

Potrivit art. 16 din O.G. nr. 55/2002, consiliul local este cel care stabileşte domeniile în care contravenienții pot presta activități în folosul comunității.

c) această sancțiune se execută **după orele de program ale contravenientului**, pe o durată între **50 şi 300 de ore, de maxim 3 ore pe zi,** iar în zilele nelucrătoare este de **6-8 ore pe zi.** În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea în fiecare zi din cursul săptămânii, iar autoritățile publice locale, prin persoanele competente, pot asigura supravegherea activității contravenientului, durata maximă de lucru nu poate depăşi 8 ore pe zi.

d) este **interzisă aplicarea acestei acțiuni în cazul persoanelor cu handicap, femeilor gravide sau care au în îngrijire un copil în vârstă de până la 2 ani, precum şi în cazul militarilor în termen.**

În cazul contravenienților cu vârstă între 16 şi 18 ani, li se poate aplica o asemenea sancțiune, dar durata ei este redusă la jumătate, respectiv între 25 şi 150 de ore.

e) contravenientului îi este recunoscută posibilitatea de a formula **plângere împotriva măsurilor care privesc conținutul activității, condițiile în care se realizează, precum şi a modului în care se exercită supravegherea.**

Aceasta se soluționează de judecătoria în a cărei circumscripție se execută sancțiunea, în termen de 10 zile de la primire, printr-o sentință care este executorie şi care se comunică primarului sau unității de poliție la care contravenientul a depus plângerea, precum şi contravenientului.

---

[1] Potrivit art. 39 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 este vorba despre organele de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale, când sumele se fac venit la bugetele locale, sau cele ale unităților administrativ-teritoriale subordonate Ministerului Finanțelor Publice când sumele se fac venit la bugetul de stat.

[2] Cea unde domiciliază contravenientul.

[3] Art. 9 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 astfel cum a fost modificat de art. 1 din O.G. nr. 17/2014, publicată în M. Of. nr. 629 din 27 august 2014.

[4] Publicată în M. Of. nr. 887 din 29 decembrie 2008.

[5] Este vorba despre următoarele domenii: întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor şi a drumurilor, păstrarea curățeniei şi igienizarea localităților; desfăşurarea de activități în folosul căminelor pentru copii şi bătrâni, al orfelinatelor, spitalelor, şcolilor, grădinițelor şi al altor aşezăminte social-culturale.

Prevederile art. 9 din O.G. nr. 2/2001, alături de cele ale art. 1 din O.G. nr. 55/2001, au făcut obiectul unui recurs în interesul legii, soluționat de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 7/2010[1], prin care aceasta a statuat că dispozițiile invocate *„se interpretează în sensul admisibilității cererilor de înlocuire a sancțiunii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, indiferent dacă contravențiile săvârșite sunt prevăzute prin legi, ordonanțe ale Guvernului sau alte acte cu caracter normativ și chiar dacă actul care stabilește și sancționează contravențiile nu prevede, alternativ cu sancțiunea amenzii, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității".* Este o interpretare care, în opinia noastră, poate fi pusă în discuție, în contextul în care art. 9 alin. (1) prevede în mod expres că *prestarea unei activități în folosul comunității* ***poate fi stabilită numai prin legi*** *și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore* (subl.ns.).

§12. Sancțiunile contravenționale complementare

Confiscarea

Sediul materiei îl reprezintă **art. 5 alin. (3) lit. a) și art. 24 din O.G. nr. 2/2001,** care, în consonanță cu prevederile **art. 44 alin. (8) și (9) din Constituție,** dispun că *pot face obiectul confiscării bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni sau contravenții.* Un asemenea temei de drept determină concluzia că **sancțiunea confiscării este singura sancțiune, penală și contravențională, în egală măsură, care are temei constituțional.**

Confiscarea bunurilor reprezintă o sancțiune contravențională complementară care constă în trecerea silită și gratuită a unui bun care are legătură cu săvârșirea contravenției în proprietatea privată a statului. Ca și în dreptul penal, și confiscarea din sfera contravenționalului are semnificația unei *deposedări a persoanei care nesocotește prevederile legale*[2]. Ea este prevăzută în diferite acte normative, cum ar fi art. 12 din Legea nr. 312/2003 privind producerea și valorificarea legumelor de câmp[3]. Ea se dispune, de regulă, de agentul constatator, prin același proces-verbal de constatare a contravenției, odată cu sancțiunea amenzii. Ca și în dreptul penal, și în cel administrativ *măsura confiscării, indiferent de materie, poate fi luată și împotriva bunurilor care nu aparțin contravenientului/făptuitorului.*[4] Instanța de contencios constituțional a statuat că în ceea ce-l privește pe contravenient, potrivit Constituției, nu se distinge după calitatea de proprietar sau detentor precar a unui bun în cazul în care se pune problema confiscării lui[5].

Regimul legal al confiscării este reglementat în art. 24 din O.G. nr. 2/2001, din conținutul căruia rezultă următoarele dimensiuni ale acestei sancțiuni:

a) măsura se dispune de persoana împuternicită să aplice sancțiunea. Poate fi vorba despre **agentul constatator** sau despre **instanța de judecată;**

b) agentul constatator are obligația să descrie în procesul-verbal, bunurile supuse sancțiunii confiscării și să dispună măsurile de conservare și valorificare a lor;

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 126 din 18 februarie 2011.

[2] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină și jurisprudență, op. cit.,* 2016, p. 207.

[3] Republicată în M. Of. nr. 548 din 10 august 2007.

[4] E.-E. Ștefan, *Delimitarea dintre infracțiune și contravenție în lumina noilor modificări legislative, art. cit.,* p. 156.

[5] Decizia C.C.R. nr. 685/2006, publicată în M. Of. nr. 931 din 16 noiembrie 2006.

c) în cazul în care bunurile supuse confiscării nu se găsesc la contravenient, acesta are obligația să plătească contravaloarea lor;

d) agentul constatator are obligația să stabilească dacă proprietarul bunurilor este contravenientul sau o altă persoană. În cazul în care este o altă persoană, este necesar să treacă în procesul-verbal datele de identificare ale proprietarului bunurilor confiscate, în măsura în care le cunoaşte sau, în caz contrar, să menționeze motivele pentru care aceste date nu au fost făcute cunoscute. În doctrină s-a semnalat necesitatea coroborării dispozițiilor prevederilor constituționale şi legale privind confiscarea cu cele ale art. 44 alin. (8) din Constituție, conform căruia *„Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii averii se prezumă"*. De aici, concluzia autorului, pe care o împărtăşim, că *„(...) în cazul proprietarului necontravenient, trebuie să funcționeze prezumția că a dobândit bunurile licite"*[1].

Suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități

Este o sancțiune întâlnită în cazul în care pentru derularea unei activități sunt necesare unele *avize, acorduri* sau *autorizații*. Se impune precizarea că *„(...) termenii de «aviz» şi «acord» au în vedere acele situații în care acestea sunt, în realitate, veritabile acte administrative, iar nu simple operațiuni administrative"*[2].

Legea nr. 107/1996[3] impune obținerea unor avize sau autorizații pentru derularea unor activități pe care ea le prevede. De exemplu, art. 273 din Legea nr. 297/2004 privind piața de capital[4] prevede că *săvârşirea unor contravenții se sancționează, alături de alte sancțiuni, cu suspendarea autorizației sau retragerea acesteia.* În unele cazuri, poate fi vorba despre **permise,** cum este **permisul de port-armă,** a cărui anulare sau retragere se poate dispune, potrivit Legii nr. 295/2004[5].

Închiderea unității este o sancțiune contravențională complementară care constă în închiderea unui punct de lucru al contravenientului şi poate fi dispusă în anumite situații, cum ar fi unitățile de alimentație publică. Apreciem că poate fi vorba şi despre închiderea mai multor puncte de lucru sau chiar a unității, ca persoană juridică, în integralitatea ei. De altfel, pornind de la această sancțiune, prin acte normative speciale s-au consacrat sancțiuni complementare similare, cum ar fi *închiderea punctului de lucru, sistarea activității agentului economic* sau *excluderea unității din rețeaua de service pentru un anumit tip/model de aparat de marcat electronic fiscal*[6].

Suspendarea activității agentului economic este prevăzută de anumite legi, cum ar fi Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor privind încălcarea normelor de conviețuire socială, a ordinii şi liniştii publice[7], conform căreia în cazul servirii de băuturi alcoolice în alte condiții decât cele legale, se poate dispune această sancțiune.

Blocarea contului bancar se poate aplica în cazul contravențiilor care privesc activitatea bancară sau financiară.

---

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.*, 2008, p. 294.

[2] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 49.

[3] Publicată în M. Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

[4] Publicată în M. Of. nr. 571 din 29 iunie 2004, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 208/2005, O.G. nr. 41/2005, Legea nr. 97/2006, Legea nr. 11/2012, O.U.G. nr. 32/2012, Legea nr. 167/2012, Legea nr. 187/2012, O.U.G. nr. 90/2014 şi Legea nr. 10/2015).

[5] Publicată în M. Of. nr. 583 din 30 iunie 2004.

[6] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 50.

[7] Republicată în M. Of. nr. 387 din 18 august 2000.

Retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv este specifică activităților de import-export.

Desființarea lucrărilor şi aducerea terenului în stare inițială este specifică domeniului construcțiilor şi este prevăzută în Legea nr. 50/1991[1] privind autorizarea executării construcțiilor[2].

Se poate constata că făcând excepție confiscarea şi desființarea lucrărilor şi aducerea terenului în situația inițială, care se pot aplica atât persoanelor fizice, cât şi celor juridice, toate celelalte sancțiuni complementare se pot aplica exclusiv persoanelor juridice[3].

Secțiunea a VII-a

Procedura contravențională: aplicare, contestare, executare

§13. Norme procedurale aplicabile

Este necesară determinarea sferei normelor procedurale aplicabile în materie contravențională, dat fiind faptul că avem de-a face cu mai multe categorii de dispoziții procesual contravenționale aplicabile.

Art. 47 din O.G. nr. 2/2001, în forma modificată prin pct. 41 din Legea nr. 76/2012 prevede că *„Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal şi al celui de procedură civilă, după caz".* Precizăm că până la modificările intervenite prin Legea nr. 76/2012, textul trimitea, în completare, doar la normele Codului de procedură civilă. Prin această completare, contravenția îşi relevă sorgintea ei penală, ea făcând parte, *ab originem,* cum am menționat deja, din sfera trihotomică a ilicitului penal, care cuprindea crime, delicte şi contravenții.

Interesantă pentru înțelegerea completă a procedurii de soluționare a litigiilor generate de săvârşirea unei contravenții este şi jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în ceea ce priveşte aplicabilitatea art. 6 din Convenție. Astfel, în cauza *Anghel contra României,* Curtea a observat faptul că *„dreptul intern nu califică drept faptă penală contravenția pentru care reclamantul a fost sancționat cu amenda, legiuitorul român alegând să scoată în afara legii penale unele fapte care, deşi aduc atingere ordinii publice, au fost săvârşite în împrejurări care conduc la concluzia că acestea nu întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni"*[4]. În mod constant[5], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că *„în ciuda naturii pecuniare a sancțiunii aplicate efectiv reclamantului, a cuantumului redus al acesteia şi a naturii*

---

[1] O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității şi închisorii contravenționale, republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[2] Pentru dezvoltări, v. M. A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii şi explicații,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008 pp. 118-119.

[3] I. Poenaru, *Regimul juridic al contravențiilor. Ordonanța Guvernului nr. 2/2001,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 84.

[4] C. Stoica, *Aspecte critice în legătură cu procedura de soluționare a plângerilor contravenționale, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea proceselor, art. cit.,* p. 219.

[5] A se vedea Cauza *Anghel contra României,* 2008, Cauza *Ozturk împotriva Germaniei,* 1984.

civile a legii care sancționează contravenția respectivă, procedura în cauză poate fi asimilată unei proceduri penale"[1]. Pe cale de consecință, **garanții precum dublul grad de jurisdicție** sau **prezumția de nevinovăție** trebuie să se regăsească în egală măsură în litigiile al căror obiect îl formează litigiile contravenționale.

În aceeaşi cauză *Anghel contra României,* Curtea Europeană a decis că *„dacă scoaterea contravenției în afara legii penale nu ridică probleme în sine, nerespectarea garanțiilor fundamentale – printre care şi prezumția de nevinovăție – care protejează cetățenii împotriva unor posibile abuzuri din partea autorităților, reprezintă un aspect ce trebuie examinat în temeiul art. 6 din Convenție".*

Revenind la analiza normei de trimitere de la art. 47 din reglementarea-cadru a contravențiilor, considerăm că *întregirea regimului unei instituții cu reglementări aparținând altei ramuri de drept, în speță ale Codului penal şi ale Codului de procedură civilă, nu este de natură să schimbe identitatea instituției respective, să o transfere dintr-o ramură de drept în alta.*

Contravenția este o faptă antisocială care constă, în principal, în încălcarea unor norme de drept public, ea putând interveni, cum am stabilit, şi pentru încălcarea normelor aparținând altor ramuri de drept, însă ea reprezintă, sub toate aspectele o instituție a dreptului administrativ.

Faptul că unele aspecte ale ei, cum ar fi cele procedurale, se completează cu normele Codului penal şi de procedură civilă, nu înseamnă că **instituția contravenției încetează să mai fie o instituție a dreptului administrativ şi se transferă în ramura dreptului procesual civil sau a celui penal.** După cum s-a exprimat regretatul nostru Profesor, prevederile contravenționale procesuale *„ni se înfățişează,* de lege lata, *ca norme ale Dreptului administrativ procesual. Ele conturează, ca natură juridică, o procedură administrativă specială, cu toate consecințele care decurg de aici (...)"*[2].

Sintetizând informațiile precizate anterior, putem aprecia că procedura contravențională este formată din următoarele categorii de norme, din punct de vedere al izvorului lor:

- norme procesuale consacrate de reglementarea-cadru în materie, respectiv O.G. nr. 2/2001;
- norme procesuale consacrate de legi contravenționale speciale;
- norme procesuale cu caracter completator, consacrate de Codul penal şi de procedura penală;
- norme cu caracter procesual civil desprinse din jurisprudența celor două Curți Europene, de la Strasbourg şi de la Luxemburg şi a instanțelor naționale, în frunte cu Înalta Curte de Casație şi Justiție şi Curtea Constituțională.

§14. Fazele procedurii contravenționale potrivit O.G. nr. 2/2001

Intervenția acestei formei de răspundere specifice dreptului administrativ presupune parcurgerea mai multor etape, de la constatarea săvârşirii faptei, până la executarea sancțiunii dispuse de organul competent. Potrivit prevederilor reglementării-cadru este vorba despre **patru** astfel de **faze**, respectiv **constatarea contravenției, aplicarea**

[1] A se vedea Hotărârea din 31 martie 2008, în cauza *Anghel contra României,* par. 49-56.
[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, 2005, p. 422.

sancțiunii, calea de atac şi executarea sancțiunilor contravenționale. Un autor reuneşte primele două faze într-una singură, rezultând: **constatarea contravenției şi aplicarea sancțiunii; procedura judiciară; executarea sancțiunii**[1].

I. Constatarea contravențiilor

Prima etapă care, practic, declanşează procesul de intervenție a răspunderii contravenționale, este **constatarea contravenției.**

Sediul materiei **este reprezentat de capitolul II din O.G. nr. 2/2001, unde regăsim mai multe categorii de dispoziții:**

a) Dispoziții cu privire la subiectele de drept îndrituite să constate contravenția, ca determinare şi competență.

Potrivit art. 15 alin. (1), contravenția se constată de persoane anume prevăzute de lege, denumite generic **„agenți constatatori"**. Unii autori au criticat denumirea de *„agent constatator"*, propunând ca ea să fie înlocuită cu cea de *agent administrativ*[2]. Dincolo de argumentele pertinente care pot fi avute în vedere, este o denumire tradițională, care s-a încetățenit şi care, în opinia noastră, poate fi perpetuată.

Faptul de a fi constatată de către o anumită persoană, numită *agent constatator,* printr-un document numit *proces-verbal,* este considerat cvasiunanim în doctrină ca una dintre trăsăturile specifice răspunderii contravenționale[3].

Calitatea de **agent constatator** este recunoscută următoarelor subiecte de drept:

– primarul;

– personalul din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, special abilitat;

– persoanele împuternicite în acest scop de miniştri şi de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, de președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al Municipiului Bucureşti, precum şi **de alte persoane prevăzute în legi speciale.**

Cât priveşte **competența agenților constatatori**, legea conține prevederi în ceea ce îi priveşte pe ofițerii şi subofițerii de poliție, care constată contravenții privind: apărarea ordinii publice, circulația pe drumurile publice, regulile generale de comerț, vânzarea, circulația şi transportul produselor alimentare şi nealimentare, a țigărilor şi a băuturilor alcoolice, alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.

În doctrină se consideră că din punct de vedere al **competenței constatării de contravenții** pot fi identificate **două categorii de agenți constatatori,** respectiv unii care sunt dotați cu o **competență materială generală** (de exemplu, primarul şi împuterniciții săi) şi alții care dispun de o **competență materială specială,** după cum vom arăta în cele ce urmează[4].

Din punct de vedere al prerogativelor care le sunt recunoscute de lege, identificăm două categorii de agenți constatatori: **care constată fapta şi aplică sancțiunea contravențională** şi, respectiv, **care constată fapta, fără a avea competența să şi aplice sancțiunea,** o asemenea atribuție revenind altui subiect de drept (spre

---

[1] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.,* p. 192.

[2] C.L. Popescu, *Neconvenționalitatea şi neconstituționalitatea procedurii judiciare de drept comun în raport cu dreptul la respectarea prezumției de nevinovăție,* în revista Pandectele Române nr. 2/2002, p. 198.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, vol. II, p. 428; A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.,* 2016, p. 134.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, vol. II, p. 430; M.-E. Mihăilescu, *Autorități care constată şi aplică sancțiuni contravenționale în diverse domenii de activitate,* în A.U.B., Seria Drept, partea II/2010, p. 110-112.

exemplu, instanța de judecată). **Regula,** astfel cum se desprinde ea din conținutul art. 21 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, este aceea că **agentul constatator este competent nu doar să constate fapta, ci și să aplice sancțiunea.**

Am precizat anterior că legea-cadru nu epuizează sfera celor care pot avea calitatea de agenți-constatatori. Astfel, Curtea de Conturi, prin reprezentanții săi, respectiv personalul de specialitate care poartă denumirea de *auditori publici externi,* în cazul în care constată că unele dintre abaterile constatate constituie contravenții, aplică sancțiuni contravenționale. Se întâlnesc practic două categorii de situații:

- contravenții pe care le constată personalul Curții de Conturi și pentru care este competent să aplice sancțiuni contravenționale;

- contravenții pe care le constată Curtea de Conturi, însă nu are competența să le sancționeze, sesizând în acest scop o altă autoritate publică. Din prima categorie fac parte contravențiile prevăzute de Legea nr. 500/2002 a finanțelor publice locale, la art. 72, care, potrivit alin. (3) al textului pot fi constatate și sancționate de *Curtea de Conturi*, Ministerul Finanțelor Publice și de alte persoane împuternicite în acest sens. Lor li se adaugă cele prevăzute de Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice și exemplele ar putea continua[1].

b) Dispoziții referitoare la actul juridic prin care se constată contravenția.

Spre deosebire de alte forme de răspundere juridică, spre exemplu răspunderea penală, de unde își are sorgintea, în cazul răspunderii contravenționale, actul prin care se constată existența acestui tip de răspundere nu este hotărârea judecătorească, ci procesul-verbal de sancționare contravențională[2]. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției este un **înscris oficial,** el fiind întocmit de un agent public, în calitate de reprezentant al statului. El este un **înscris autentic,** deoarece produce efecte juridice fără a mai fi necesară o altă formalitate de aprobare sau confirmare[3].

Acesta se încheie de către agenții constatatori și trebuie să cuprindă două categorii de mențiuni:

– **mențiuni cu caracter obligatoriu,** a căror inexistență duce, conform art. 17 din O.G. nr. 2/2001 la **nulitatea absolută** a procesului-verbal contravențional **(numele, prenumele și calitatea agentului constatator; numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanelor juridice denumirea și sediul acesteia, fapta săvârșită; data; semnătura agentului constatator);**

– **alte mențiuni,** a căror absență nu mai este sancționată cu nulitatea absolută a procesului-verbal[4].

---

[1] Pentru dezvoltări asupra acestei problematici, a se vedea V. Vedinaș, I.L. Vedinaș, C. Arșinel, *Aspecte specifice atribuțiilor Curții de Conturi în materie contravențională,* în Revista Dreptul nr. 10/2017, pp. 40-51.

[2] M. Ursuța, O. Dărăban, *Considerații cu privire la prezumția relativă de adevăr a procesului-verbal de sancționare contravențională,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 674.

[3] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* p. 261.

[4] Celelalte mențiuni ale procesului-verbal sunt prevăzute în art. 16 alin. (1) după cum urmează: *data și locul unde este încheiat actul, numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator, datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupația și locul de muncă al contravenientului; descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzută de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea. În cazul în care contravenientul este minor, procesul verbal va cuprinde numele, prenumele și domiciliul părinților sau al altor reprezentanți sau ocrotitori legali ai minorului.*

Legea actuală mai adaugă o cauză care poate atrage nulitatea procesului-verbal contravențional. Este vorba despre **obligația instituită în sarcina agentului constatator ca, în momentul încheierii procesului-verbal, să atragă atenția contravenientului cu privire la dreptul pe care acesta îl are de a face obiecțiuni.** Aceste obiecțiuni urmează a fi consemnate distinct în procesul-verbal, în rubrica intitulată *„alte mențiuni"*, sub sancțiunea **nulității.**

Din punct de vedere al **caracterului acestor mențiuni,** apreciem că putem identifica **mențiuni cu caracter general,** care se regăsesc la toate contravențiile și **mențiunile cu caracter special, determinate de calitatea contravenientului.** În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal trebuie să cuprindă și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestora. Atunci când contravenientul este *persoană juridică*, în procesul verbal trebuie să se facă mențiuni cu privire la *denumirea, sediul, numărul de înmatriculare* în registrul comerțului și *codul fiscal* al acesteia, precum și *datele de identificare a persoanei care o reprezintă.*

În jurisprudența instanțelor judecătorești reținută de doctrină[1] s-a statuat că *mențiunile lipsă nu pot fi complinite prin niciun mijloc de probă*[2].

Se pune problema care este **natura juridică a procesului-verbal de constatare a contravenției?** Am afirmat anterior că el reprezintă un *înscris oficial,* sintagmă care nu este suficientă pentru a determina natura lui juridică. În opinia noastră, este vorba despre un **act administrativ,** înțeles în sensul clasic, de manifestare unilaterală de voință, care emană de la o autoritate publică, agentul constatator având prerogative care îi conferă o asemenea calitate, care creează o situație juridică având caracter sancționator și care se supune unui regim de drept public. Într-o opinie referitoare la această problemă, se consideră că, prin raportare la prevederile art. 32 alin. (2) din O.G. nr 2/2001[3], *„atât procesul-verbal contravențional, cât și celelalte acte care intervin în procedura contravențională pentru aplicarea sau executarea sancțiunilor contravenționale, au natura juridică a unor acte de procedură contravențională"*[4]. Putem fi de acord cu autorul citat, atâta vreme cât acceptăm că procedura contravențională este parte a dreptului administrativ. În alt context, atâta vreme cât nu acceptăm existența autonomă a dreptului contravențional, evident că nu putem împărtăși opinia respectivă[5].

---

[1] M. Ursuța, *Particularitățile procesului-verbal contravențional rutier,* în Revista Dreptul nr 11/2013, p. 208.

[2] Trib. Bihor, Dec. nr. 152/R/CA/2007 (nepublicată) prin care s-a statuat că *„Mențiunile obligatorii ale procesului-verbal de contravenție nu pot fi suplinite prin trimiterea la alte acte care nu fac parte din actul sancționator"*, citat după M. Ursuța, *Particularitățile procesului-verbal contravențional rutier, art. cit.,* p. 208, nota de subsol nr. 18.

[3] Textul a fost introdus prin Legea nr. 76/2012.

[4] M. Ursuța, *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă și a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, art. cit.,* p. 170.

[5] În susținerea autonomiei dreptului contravențional, autorul citat aduce atât doctrina elaborată până la adoptarea Decretului nr. 184/1954 care a dezincriminat contravenția, cât și teza de doctorat a regretatului nostru profesor Antonie Iorgovan, *Răspunderea contravențională,* București, 1979, unde se susține că *reglementarea contravențiilor nu își mai poate avea locul în sfera normelor dreptului administrativ,* deoarece *contravenția reprezintă o formă de sine stătătoare de faptă ilicită, temei obiectiv al dreptului contravențional, răspundere specifică unei ramuri distincte de drept – dreptul contravențional* (p. 97, p. 143 și p. VII. Este adevărat că profesorul Iorgovan exprimă, în calitate de doctorand, preocupat, ca orice doctorand, să aducă elemente de noutate, să inoveze, o asemenea opinie, însă este cunoscut faptul că ulterior, în toate lucrările elaborate după 1990, a calificat răspunderea contravențională ca una dintre cele trei forme de răspundere specifice dreptului administrativ.

O altă problemă care se cuvine a fi menționată este faptul că **procesul-verbal contravențional nu mai reprezintă singurul înscris prin intermediul căruia se stabilesc sancțiuni contravenționale.** Avem în vedere Codul rutier, aprobat prin O.U.G. nr. 195/2002[1], potrivit căruia unele sancțiuni complementare care privesc suspendarea permisului de conducere se dispun prin intermediul unor adrese administrative, care se înaintează organului de poliție competent[2].

c) Dispoziții privind identificarea contravenientului

Art. 18 prevede **obligația contravenientului de a se legitima,** prezentând actul de identitate, iar pentru determinarea locului de muncă, urmează să prezinte alte acte pe care le are asupra sa şi care contribuie la stabilirea acestuia.

Există situații în care agentul constatator întâmpină greutăți în identificarea contravenientului, ceea ce atrage *posibilitatea de a apela la ofițerii şi subofițerii de poliție, care sunt obligați să-i acorde sprijinul necesar.* Legea recunoaşte astfel agentului constatator dreptul de a apela la *forța publică* pentru a putea determina identitatea contravenienților[3].

d) Dispoziții privind întocmirea procesului-verbal

Le regăsim în **art. 19 alin. (1)** care dispune regula ***semnării, pe fiecare pagină, de către cel care îl încheie şi de către contravenient.*** În doctrină s-a pus problema efectelor pe care le produce lipsa semnăturii procesului-verbal, pe fiecare pagină, de către contravenient, ce tip de nulitate atrage aceasta, relativă sau absolută[4]? Autorii citați opinează în sensul că, într-o atare situație, intervine *nulitatea relativă.*

Aceasta reprezintă situația ***„tipică"***, în care contravenientul este prezent şi acceptă să semneze procesul-verbal de contravenție.

Legiuitorul a avut în vedere şi alte situații, pe care le-am putea califica ***„atipice"*** şi care pot consta în:

– **încheierea procesului-verbal în absența făptuitorul** sau **când acesta refuză să semneze,** ceea ce atrage necesitatea efectuării unei ***„mențiuni"*** pe actul respectiv, care trebuie adeverită de un martor. Acestor situații se poate adăuga şi cea în care contravenientul se află în **imposibilitatea semnării[5],** putând fi vorba, spre exemplu, despre o infirmitate, un handicap care îl împiedică pe contravenient să semneze;

– în acest caz, la ***mențiunile procesului-verbal*** se mai adaugă cele care privesc ***numele, prenumele şi domiciliul martorului, actul său de identitate (număr, data emiterii şi organul care l-a emis),*** precum şi **semnătura** martorului.

Se prevede că **nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator.**

Trebuie să se facă diferența dintre instituția *martorului,* denumit şi *martor-asistent,* existentă în dreptul procesual civil sau penal şi cea din dreptul contravențional. În acest din urmă caz, este vorba despre o persoană care *„nu ia cunoştință direct de*

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 670 din 3 august 2006, cu modificările şi completările ulterioare

[2] Exemplu, art. 103 alin. (1) şi (3) din acest act normativ prevede că în anumite situații, suspendarea exercitării dreptului de a conduce autovehicule ori tractoare agricole sau forestiere se dispune de către şeful poliției rutiere pe raza căreia a fost săvârşită fapta, iar hotărârea de suspendare se comunică titularului, de către serviciul poliției rutiere care are în evidență contravenientul.

[3] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.,* 2016, p. 191.

[4] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.,* 2016, p. 194; O. Podaru, R. Chiriță, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată şi adnotată, op. cit.,* ed. a 2-a, 2011, p. 193.

[5] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii şi explicații, op. cit.,* 2008, p. 287.

fapta pentru care contravenientul este sancționat, ci doar ia cunoştință de refuzul, imposibilitatea semnării sau absența persoanei sancționate, complinind lipsa de semnătură"[1]. El se diferențiază astfel de **martorii care au fost prezenți şi au luat, ei înşişi, *proprii sensibus* cunoştință de fapta contravențională.** Aceştia pot avea calitatea de martori în litigiul prin care se soluționează eventuala plângere împotriva procesului-verbal contravențional. De aceea, agentul constatator trebuie să fie prevăzător şi să ia datele de identificare a acestora, pentru a putea fi citați ca martori în proces. Astfel de date pot fi consemnate chiar în procesul-verbal sau într-o anexă a acestuia.

În sfârşit, **în situația în care nu există niciun martor, procesul-verbal va putea fi încheiat,** însă **agentul constatator are obligația să menționeze în el împrejurările în care s-a încheiat.**

În situația în care o **persoană săvârşeşte mai multe contravenții, constatate în acelaşi timp, de acelaşi agent constatator,** se încheie **un singur proces-verbal.** Atragem atenția, în consens cu opiniile exprimate în doctrină[2], asupra faptului că încheierea unui singur proces-verbal nu înseamnă că abaterile săvârşite vor fi *„contopite"* într-una singură. Dimpotrivă, fiecare contravenție este descrisă separat, respectându-se prescripțiile legale în ceea ce priveşte *descrierea faptei* în procesul-verbal.

Procesul-verbal de constatare a contravenției reprezintă un **act administrativ cu un caracter special,** un **act administrativ contravențional.**

II. Aplicarea sancțiunii contravenționale

Sediul materiei este capitolul III din O.G. nr. 2/2001, **în care regăsim următoarele categorii de dispoziții:**

a) Dispoziții privind organul competent să aplice sancțiunea

Interpretarea art. 21 îngăduie concluzia că, în această materie, legea-cadru consacră o **regulă şi o excepție.**

Regula este reprezentată de aceea că *agentul care constată fapta este şi cel care aplică sancțiunea.*

Această regulă este prevăzută în majoritatea actelor normative în materie contravențională, care *fie o menționează în mod expres, fie fac trimitere la dreptul comun în materie.*

Excepția poate fi consacrată prin actele normative contravenționale şi ea constă în **recunoaşterea posibilității ca alte organe decât agentul constatator să aplice sancțiunea.**

Ceea ce se impune a fi subliniat este faptul că *„numai printr-o prevedere expresă inserată în actele normative de stabilire şi sancționare a contravențiilor un alt organ decât cel care constată are competența să aplice sancțiunile contravenționale"*[3].

În situația în care cel care aplică sancțiunea este altcineva decât agentul constatator, procesul-verbal se trimite de îndată organului sau persoanei competente, iar sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal [art. 21 alin. (2) teza finală].

Unii autori[4] critică soluția conform căreia *cel care constată fapta este şi cel care aplică sancțiunea, iar uneori, chiar şi cel care încasează amenda.* Se propune ca

---

[1] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 195.
[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, vol. II, p. 434.
[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 72.
[4] I. Poenaru, *Răspunderea pentru contravenții,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 77.

sancțiunea să fie aplicată de instanța de judecată, iar achitarea eventuală a amenzii pe loc să se facă la instituțiile specializate. Credem că este o opinie exagerată, care ar complica existența și a contravenienților și a agenților constatatori și ar încărca inutil activitatea autorităților judiciare. Ca să nu mai spunem că instituțiile de încasare a amenzilor nu au un program non-stop, toate acestea determinând concluzia lipsei de eficiență a unei asemenea propuse soluții.

Principiul *non bis in idem,* ca principiu general al răspunderii juridice, se regăsește și în materie contravențională. Curtea Europeană de la Strasbourg a statuat, în jurisprudența sa constantă, că *nimeni nu poate fi suspus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă.* Detaliind, principiul interzice aplicarea a două sancțiuni contravenționale principale pentru aceeași faptă, dar nu exclude posibilitatea de a se cumula o sancțiune principală cu una sau mai multe complementare. Referitor la posibilitatea cumulării unei sancțiuni principale contravenționale și a unei sancțiuni penale, în doctrina franceză am regăsit aprecierea că principiul *non bis in idem* nu interzice, în considerațiunea aceleiași fapte, aplicarea unei sancțiuni pecuniare administrative (sau contravenționale) și a unei amenzi penale, dată fiind natura diferită a sancțiunilor[1]. Această opinie, care poate fi pusă în discuție în sistemele naționale de drept, unde este vorba despre două fapte diferite ca natură juridică și, implicit, de două forme de răspundere distinctă, nu este în concordanță cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. O asemenea concluzie este susținută prin mai multe decizii ale CEDO, din care exemplificăm, pentru început, Cauza *Franz Fischer vs. Austria din 29 mai 2001 (paragraful 28),* Cauza *Tsonyo Tsonev vs. Bulgaria* (nr. 2) din 14 ianuarie 2010 (paragraful 53) și Cauza *Zolotouchine vs. Rusia* din 10 februarie 2009 (paragraful 107)[2]. Explicația rezidă în faptul că în viziunea Curții Europene a Drepturilor Omului, contravenția continuă să fie calificată a reprezenta o faptă penală.

Astfel, în Cauza *Franz Fischer vs. Austria,* prin hotărârea pronunțată, paragraful 29, Curtea Europeană a statuat că *„autoritățile pot aplica o singură dată o sancțiune cu caracter penal în sensul Convenției, indiferent dacă aceasta este calificată în* dreptul *intern ca fiind contravențională sau penală și indiferent dacă această sancțiune este aplicată de o autoritate judiciară sau administrativă"*[3].

Într-o altă Cauză, *Serguei Zolotoukhine vs. Rusia,* Curtea Europeană de la Strasbourg a constatat că o persoană a fost sancționată pentru aceeași faptă, respectiv *tulburarea ordinii și liniștii publice,* atât printr-o procedură administrativă, cât și printr-o procedură penală, fiind urmărit în temeiul art. 213 din Codul penal al Rusiei pentru infracțiunea de *atingere a ordinii publice, prin proferarea de injurii aduse polițiștilor.* În aceste condiții, *„În afara elementului distinctiv Curtea Europeană a considerat că infracțiunea prevăzută în Codul penal îngloba toate elementele contravenției și viceversa, contravenția neconținând niciun element care să nu fi fost înglobat în infracțiune. Pentru aceste motive, Curtea Europeană a constatat că a fost încălcat art. 4 paragraful 1 al Protocolului nr. 7 al Convenției, întrucât, procedând astfel,*

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome I[er], 15-[ème] édition, 2015, p. 1177.

[2] Comentate în C. Balaci, *Reflecții asupra elementelor componente ale principiului* ***ne bis in idem*** *din perspectiva practicii judiciare,* în revista Dreptul nr. 10/2017, pp. 66- 69.

[3] C. Balaci, *Reflecții asupra elementelor componente ale principiului* ***ne bis in idem*** *din perspectiva practicii judiciare, art. cit.,* p. 66.

autoritățile naționale au angajat împotriva reclamantului două proceduri penale pentru comiterea aceleiaşi fapte"[1].

Uneori, practica relevă cazuri şi mai interesante, de care am luat cunoştință în virtutea activității noastre. Ne referim la situații în care, în urma unei acțiuni de control, se constatau anumite nereguli şi se aplica o sancțiune contravențională, de multe ori avertismentul sau amenda. Ulterior, se întocmeau documentele necesare sesizării organului de urmărire penală, apreciindu-se că există indicii de încălcare a legii penale. Într-un atare caz, în mod firesc se punea problema că, de vreme ce s-a apreciat că o anumită faptă a fost considerată a reprezenta o contravenție, este greu de acceptat că aceeaşi faptă constituie infracțiune[2].

Jurisprudența anterioară invocată, pe care o împărtăşim, susține concluzia formulată de autoarea citată, conform căreia *„din moment ce o autoritate a statului a ales să aplice o sancțiune de natură administrativă persoanei în sarcina căreia a reținut că fapta săvârşită constituie contravenție, nu este admisibil ca o altă autoritate să dispună, (...) trimiterea în judecată a acelei persoane, ca urmare a aprecierii asupra împrejurării că aceeaşi faptă comisă ar constitui infracțiune"*[3].

b) Dispoziții privind modul de aplicare a sancțiunii. Principiul individualizării sancțiunii.

Obligația de individualizare a sancțiunii în funcție de anumite criterii apreciem că trebuie să se regăsească la orice răspundere juridică. De regulă, criteriile de individualizare au ca finalitate respectarea proporționalității dintre faptă şi sancțiune sau, altfel spus, să nu se aplice o sancțiune mai mare decât gravitatea şi periculozitatea faptei.

În domeniul răspunderii contravenționale, O.G. nr. 2/2001 dispune, prin art. 21 alin. (3), că sancțiunea se aplică în *limitele prevăzute de actul normativ şi trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârşite, să țină seama de împrejurările în care fapta a fost săvârşită, de modul şi mijloacele de înfăptuire ale acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă precum şi de circumstanțele personale ale contravenientului şi de celelalte date înscrise în procesul-verbal.*

Constatăm că legea instituie **principiul individualizării sancțiunii contravenționale,** în funcție de nişte **criterii** pe care le instituie şi care pot determina, în mod logic, **atenuarea** sau **agravarea unei sancțiuni**. În cazul în care este încălcat principiul proporționalității, instanța este competentă să adapteze sancțiunea la criteriile prevăzute de lege, urmare a contestării procesului-verbal de către contravenient. Este evident că trebuie respectat principiul *non reformatio in pejus,* astfel încât nu se poate da în calea de atac o sancțiune mai gravă decât cea contestată, sancțiunea care se aplică de instanță fiind astfel în favoarea petentului[4].

---

[1] C. Balaci, *Reflecții asupra elementelor componente ale principiului* ***ne bis in idem*** *din perspectiva practicii judiciare, art. cit.,* p. 69.

[2] Situația era şi mai complicată atunci când sancțiunea aplicată era avertismentul. Am arătat anterior, cu prilejul acestei sancțiuni contravenționale cu caracter moral, că ea se aplică atunci când faptele săvârşite prezintă un grad redus de pericol social. Ce rațiuni pot determina o structură de control să aprecieze că o abatere poate fi sancționată contravențional cu sancțiunea morală a avertismentului, dar se justifică, totuşi, sesizarea organului de urmărire penală pentru posibila săvârşire a unei infracțiuni? Astfel de situații relevă, mai degrabă, o superficialitate şi o lipsă de profesionalism, cu care nu putem fi de acord şi care sunt la fel de condamnabile ca orice altă faptă antisocială. Poate chiar mai grav.

[3] C. Balaci, *Reflecții asupra elementelor componente ale principiului* ***ne bis in idem*** *din perspectiva practicii judiciare, art. cit.,* p. 71.

[4] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* p. 292.

În practică se poate constata că *„de regulă, agenții constatatori nu acordă, în aplicarea sancțiunilor contravenționale, importanța cuvenită criteriilor de individualizare a acestora, constatare care poate fi extinsă și în cazul intervenției altor forme de răspundere juridică"*[1].

c) Dispoziții cu privire la eventualele pagube pricinuite prin comiterea contravenției

Art. 23 prevede posibilitatea în care, prin săvârșirea contravenției, să se fi produs pagube unui terț. În această situație, dacă există tarif de evaluare a pagubei, agentul constatator, în situația în care are și competența de a aplica sancțiunea, va stabili și despăgubirea, pe baza tarifului existent și va face în procesul-verbal mențiunea despre despăgubirea dispusă. În situația în care nu există tarif de evaluare, partea vătămată are posibilitatea de a-și putea valorifica pretențiile în conformitate cu legea civilă.

Posibilitatea stabilirii, prin procesul-verbal, a pagubelor suferite de un terț, este benefică pentru acesta, deoarece *are la dispoziție un act autentic, prin care să se constate pagubele sale*[2]. Legea prevede însă că este necesar **acordul expres al persoanei vătămate.**

d) Dispoziții privind dreptul contravenientului de a face obiecțiuni

Art. 16 alin. (7) prevede că *„În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat să aducă la cunoștința contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare (...)"*. Acest text a generat în activitatea instanțelor judecătorești o jurisprudență neunitară, identificându-se două categorii de soluții: unele instanțe au considerat că **nerespectarea acestei obligații de către agentul constatator ar atrage nulitatea absolută a procesului-verbal,** iar altele în sensul că **nerespectarea acestei obligații, nefiind înscrisă printre mențiunile care atrag o asemenea sancțiune, urmează a fi sancționată cu nulitatea relativă a procesului-verbal.**

O asemenea situație a determinat formularea unui **recurs în interesul legii,** soluționat de Instanța supremă prin **Decizia nr. XXII/2007**[3], prin care **l-a admis** și a statuat în sensul că *„(...) nerespectarea condițiilor înscrise în art. 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001 (...) atrage nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenției"*.

Pentru a se pronunța astfel, instanța de judecată a avut în vedere mai multe considerente, printre care faptul că **legea prevede în mod limitativ și imperativ cazurile în care intervine nulitatea absolută a procesului-verbal,** iar *„În raport cu acest caracter imperativ-limitativ al cazurilor în care nulitatea procesului-verbal (...) se ia în considerare și din oficiu, (...) se impune ca toate celelalte cazuri de nerespectare a cerințelor pe care trebuie să le întrunească un asemenea act, inclusiv cel referitor la consemnarea distinctă a obiecțiunilor contravenientului la conținutul lui, nulitatea procesului-verbal de constatare a contravenției să nu poată fi invocată decât dacă s-a pricinuit părții o vătămare ce nu se poate înlătura decât prin anularea acelui act (...)"*, ceea ce semnifică faptul că ea ***„(...) atrage doar nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenției*** (subl. ns.)*"*.

---

[1] V. Vedinaș, I.L. Vedinaș, C. Arșinel, *Aspecte specifice atribuțiilor Curții de Conturi în materie contravențională, art. cit.*, p. 51.

[2] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină și jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 203.

[3] Publicată în M. Of. nr. 833 din 5 decembrie 2007.

e) Ipoteza în care fapta săvârşită reprezintă infracţiune

Unele dintre faptele săvârşite se află la *„graniţa"* dintre infracţiune şi contravenţie. Într-un asemenea context, pot exista situaţii în care agentul constatator să aprecieze că fapta este săvârşită în asemenea condiţii, încât ea reprezintă infracţiune, nu contravenţie.

Art. 30 consacră calea procedurală prin care agentul constatator se *„dezînvesteşte"*, într-o asemenea situaţie fiind vorba despre *sesizarea organului de urmărire penală de către cel care a constatat fapta antisocială.*

Se înţelege că *„acelaşi text din legea-cadru va fi aplicat şi de instanţa judecătorească, în situaţia în care, verificând legalitatea şi temeinicia procesului-verbal de contravenţie, ajunge la concluzia că fapta socotită contravenţie a fost săvârşită în asemenea condiţii încât, potrivit legii penale, ea constituie infracţiune, dezînvestirea făcându-se prin încheierea de scoatere de pe rol a cauzei şi trimiterea dosarului organului de urmărire penală"*[1].

Este posibil însă ca organul în drept, respectiv procurorul sau instanţa de judecată, deşi fapta a fost urmărită ca infracţiune, să stabilească faptul că nu sunt întrunite elementele constitutive ale infracţiunii, situaţie în care *actul de sesizare sau constatare a faptei, împreună cu copia de pe rezoluţia, ordonanţa procurorului sau, după caz, de pe hotărârea instanţei, se trimit de îndată organului în drept să constate contravenţia, pentru a se lua măsurile care se impun, conform legii* [art. 30 alin. (2)][2].

f) Sistemul ablaţiunii

Legea-cadru recunoaşte o ***înlesnire substanţială***[3] fundamentată pe teza realizării scopului sancţiunii şi care constă în posibilitatea recunoscută contravenientului de a se plăti *jumătate din minimul stabilit de lege pentru fapta respectivă* (art. 28), *atunci când actul normativ contravenţional prevede o asemenea posibilitate.*

Precizăm că acest principiu se regăseşte doar în materie contravenţională, el nu se aplică şi în ceea ce priveşte infracţiunile şi, respectiv, plata amenzii penale[4].

Acest sistem instituie un drept pentru contravenient şi o obligaţie pentru agentul constatator, care priveşte atât aducerea la cunoştinţă a acestei facilităţi legale, cât şi implicarea agentului constatator în realizarea în practică a sistemului ablaţiunii, inclusiv prin a face menţiune expresă în procesul-verbal cu privire la această posibilitate[5].

Aplicarea acestui sistem conferă posibilitatea contravenientului *„de a achita pe loc sau în termen de 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal contravenţional sau, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constatator făcând menţiune despre această posibilitate în procesul-verbal".*

---

[1] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 73.

[2] Credem că legea actuală ar fi putut depăşi concepţia vechii Legi nr. 32/1968 şi ar fi putut să consacre, pentru simplificarea procedurii, posibilitatea ca aceştia să aplice ei înşişi sancţiunea, fără să mai fie nevoie să trimită din nou dosarul agentului constatator. Mai mult chiar, ne-am îngădui să afirmăm că acestea sunt *mai îndrituite să o facă decât agentul constatator datorită cercetărilor pe care le-au făcut şi care au determinat cunoaşterea în amănunt a împrejurărilor, consecinţelor faptei antisociale şi comportamentului făptuitorului, încât sunt mai în măsură decât agentul constatator să dispună o sancţiune care să corespundă scopului oricărei forme de răspundere juridică, respectiv cel preventiv, educativ şi sancţionator.* Oricum, asemenea cercetări se prelungesc în timp, iar agentul constatator poate mai greu să reconstituie faptele, fie şi la nivel de memorie decât organul de urmărire penală sau instanţa de judecată.

[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, pp. 78-79.

[4] E.E. Ştefan, *Delimitarea dintre infracţiune şi contravenţie în lumina noilor modificări legislative, art. cit.*, p. 158.

[5] C.-S. Săraru, *Dreptul administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.*, 2016. p. 227.

Plata amenzii se face la Casa de Economii şi Consemnaţiuni sau la unităţile Trezoreriei statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită la Casa de Economii şi Consemnaţiuni – CEC SA sau la casieriile autorităţilor administraţiei publice locale ori ale altor instituţii publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcţionează, de cetăţenia, domiciliul sau de reşedinţa contravenientului ori locul săvârşirii contravenţiei, precum şi la ghişeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României, Legea precizează, în art. 28 alin. (3) că *amenzile contravenţionale pot fi achitate şi prin intermediul instrumentelor de plată electronică în cadrul ghişeului virtual de plăţi, proiect pilot coordonat de Ministerul Comunicaţiilor şi Tehnologiei Informaţiei, parte a Sistemului e-guvernare din cadrul Sistemului Electronic Naţional. În acest caz: a) achitarea unei amenzi contravenţionale se dovedeşte prin prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată emise de Ghişeul virtual de plăţi, aceasta specificând data şi ora efectuării plăţii; b) se elimină obligativitatea pentru plătitor de a preda o copie de pe extrasul de cont sau de pe dovada de plată emisă de Ghişeul virtual de plăţi către agentul constatator sau organul din care acesta face parte.*

O copie de pe chitanţă se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite, prin poştă, organului din care acesta face parte.

În cazul în care contravenientul a achitat pe loc jumătate din minimul amenzii prevăzută de actul normativ pentru fapta respectivă, orice urmărire încetează.

Calculul termenului se face conform art. 181 din noul Cod de procedură civilă[1], care are următorul conţinut: *Calculul termenelor. (1) Termenele, în afară de cazul în care legea dispune altfel, se calculează după cum urmează: 1. când termenul se socoteşte pe ore, acesta începe să curgă de la ora zero a zilei următoare; 2. când termenul se socoteşte pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlineşte; 3. când termenul se socoteşte pe săptămâni, luni sau ani, el se împlineşte în ziua corespunzătoare din ultima săptămână ori lună sau din ultimul an. Dacă ultima lună nu are zi corespunzătoare celei în care termenul a început să curgă, termenul se împlineşte în ultima zi a acestei luni. (2) Când ultima zi a unui termen cade într-o zi nelucrătoare, termenul se prelungeşte până în prima zi lucrătoare care urmează.*

Prin art. 182 se reglementează împlinirea termenului, astfel: *(1) Termenul care se socoteşte pe zile, săptămâni, luni sau ani se împlineşte la ora 24,00 a ultimei zile în care se poate îndeplini actul de procedură. (2) Cu toate acestea, dacă este vorba de un act ce trebuie depus la instanţă sau într-un alt loc, termenul se va împlini la ora la care activitatea încetează în acel loc în mod legal, dispoziţiile art. 183 fiind aplicabile.*

În doctrină s-a propus ca, în eventualitatea adoptării unui Cod contravenţional, să se modifice regimul ablaţiunii, în sensul *majorării termenului de plată* şi al *raportării la amenda efectiv aplicată, nu la minimul general prevăzut de actul normativ contravenţional*[2]. Dacă în ceea ce priveşte prima propunere, suntem de acord, pentru a da mai multă eficienţă măsurii şi a crea mai multe oportunităţi pentru plată, cu cea de-a doua nu putem fi de acord. Dacă s-ar proceda astfel, s-ar înăspri regimul sancţionator şi s-ar diminua beneficiul pe care legea îl pune la dispoziţia contravenientului. În opinia noastră, o modificare care ar putea fi gândită ar fi aceea ca sistemul ablaţiunii să devină o regulă generală pentru toate contravenţiile, prevăzută ca atare atât în

[1] Republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015, cu modificările şi completările ulterioare.
[2] M. Ursuţa, *Codul contravenţional – o necesitate? art. cit.*, p. 183.

legea-cadru, cât şi în actele normative contravenționale speciale, ceea ce ar elimina diferențele de tratament care există în prezent sub acest aspect.

g) Comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției şi de aplicare a sancțiunii

Procesul-verbal contravențional este un act juridic cu caracter individual, iar această categorie de acte juridice produce efecte, ca regulă, din momentul comunicării. În acest spirit, legea instituie[1], în scopul producerii de efecte juridice de către procesul-verbal de constatare a contravenției şi aplicare a sancțiunii, *obligația comunicării acestuia,* care revine **organului care a aplicat sancțiunea, în termen de cel mult două luni de la data aplicării acesteia.** În cazul în care contravenientul fie nu este prezent, fie refuză să semneze, comunicarea se face de agentul constatator **în acelaşi termen de două luni de la data încheierii.**

Comunicarea se realizează către trei categorii de subiecte de drept[2]:

– înmânarea sau, după caz, comunicarea procesului-verbal către **contravenient**;

– comunicarea către **partea vătămată**;

– comunicarea către **persoana fizică sau juridică**, în cazul confiscării unor bunuri care aparțin altei persoane fizice sau juridice decât contravenientul.

În acest fel, textul consacră implicit şi calitatea procesuală activă într-un eventual litigiu contravențional pentru cele trei subiecte de drept[3].

Art. 25 supune obligației comunicării două categorii de acte:

– *procesul-verbal de constatare a contravenției şi aplicare a sancțiunii,* care se comunică persoanelor interesate în termen de *o lună de la data aplicării;*

– *înştiințarea de plată*, care se comunică de asemenea persoanelor interesate, în situația în care contravenientului i s-a aplicat sancțiunea contravențională a amenzii, precum şi în cazul în care a fost obligat la despăgubire. În înştiințarea de plată se face mențiune cu privire la obligativitatea achitării amenzii la instituțiile abilitate să o încaseze, potrivit legislației în vigoare şi după caz, a despăgubirii, în termen de 15 zile de la comunicare, în caz contrar urmând să se procedeze la executarea silită.

În situația în care agentul constatator constată fapta şi aplică sancțiunea, iar contravenientul este de față la încheierea procesului-verbal, copia acestuia şi înştiințarea de plată se înmânează contravenientului, făcându-se mențiune despre acest lucru pe procesul-verbal contravențional.

Comunicarea actelor contravenționale sus-menționate se face fie prin poştă, fie prin agenții procedurali, în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă care întregesc prevederile reglementării-cadru[4]. În doctrină[5] s-a semnalat faptul că *„un element particular al contravenției se referă la modalitatea de comunicare a procesului-verbal de contravenție şi a înştiințării de plată prin afişare la domiciliul sau sediul contravenientului, care este subsidiară comunicării prin poştă, cu aviz de primire, aşa cum reiese din jurisprudența recentă a Înaltei Curți de Casație şi Justiție"*[6].

---

[1] Prin art. 25 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin O.G. nr. 5/2013, publicată în M. Of. nr. 78 din 9 ianuarie 2015.

[2] R. N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 524-527.

[3] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 224.

[4] M. M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 88.

[5] E.-E. Ştefan, *Delimitarea dintre infracțiune şi contravenție în lumina noilor modificări legislative, art. cit.*, p. 158.

[6] Decizia nr. 10/2013 a I.C.C.J. dată în soluționarea unui recurs în interesul legii, publicată în M. Of. nr. 450 din 23 iulie 2013.

III. Căile de atac împotriva actelor de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor

Reprezintă cea de-a treia etapă în derularea procedurii contravenționale, reglementată în **capitolul IV din O.G. nr. 2/2001.**

a) Plângerea – calea de atac în materie contravențională

Art. 31 din lege, instituie, drept cale specifică de atac[1], **plângerea,** care reprezintă o *„cale devolutivă de atac, adică o cale prin care se atacă la judecătorie o hotărâre dată de un organ obștesc sau administrativ cu caracter jurisdicțional, fie un act administrativ în cazuri specificate de legea specială"*[2].

Acest text dispune că împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a amenzii se *poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării actului.* Posibilitatea formulării unei plângeri este recunoscută atât **contravenientului**, cât și **părții vătămate** și **persoanei căreia îi aparțin bunurile confiscate**, cu următoarele precizări în ceea ce privește obiectul unei eventuale plângeri:

– partea vătămată poate face plângere numai *în ceea ce privește despăgubirea stabilită pe bază de tarif;*

– cel căruia îi aparțin bunurile confiscate poate face plângere *numai în ceea ce privește măsura confiscării;*

– se înțelege că, în ceea ce îl privește pe contravenient, *deși legea nu prevede expres, acesta va putea face plângere împotriva tuturor clauzelor procesului-verbal.*

În jurisprudență și doctrină s-a pus problema **dacă mai poate formula plângere persoana care a semnat procesul verbal și a făcut pe loc plata amenzii, integral sau jumătate plus unu din aceasta.** Unii autori au considerat că fie și simpla semnare a procesului-verbal de către contravenient reprezintă o recunoaștere a faptei, a vinovăției și a consecințelor pe care acestea le atrag. Într-o altă opinie, consacrată de jurisprudență și susținută de unii autori, se apreciază că plata amenzii sau semnarea fără obiecții a procesului-verbal nu atrage pierderea dreptului contravenientului de a exercita calea de atac a plângerii contravenționale[3]. În ceea ce ne privește, ne raliem acestei din urmă soluții. În cazul plății amenzii, în tot sau în parte, avem de-a face mai mult cu o măsură de precauție, care în niciun caz nu trebuie să afecteze accesul contravenientului la justiție și nici să influențeze obiectiva judecare a litigiului.

b) Efectele plângerii

Art. 32 alin. (3) instituie ca principal efect al plângerii *suspendarea executării.*

Legiuitorul face din nou distincție, în funcție de subiectul care a formulat plângerea, astfel:

– când plângerea a fost formulată de partea vătămată, *efectul suspensiv se exercită numai în ceea ce privește despăgubirea;*

– când plângerea se formulează de persoana căreia îi aparțin bunurile confiscate, *efectul suspensiv privește numai măsura confiscării;*

– deși legea nu prevede expres, vom înțelege că, atunci când autorul plângerii este contravenientul, *suspendarea va viza toate clauzele procesului-verbal sau numai acelea care au fost contestate de contravenient, dacă există o asemenea situație.*

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 530-532.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 300, și opiniile acolo citate.

[3] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.*, p. 304 și opiniile acolo citate.

O problemă semnalată, cu deplin temei de către unii autori[1], este aceea în care contravenienții de rea-credință, pentru a-şi amâna la nesfârşit executarea procesului-verbal, formulează mai multe plângeri cu privire la aceasta, prelungind măsura suspendării. De aceea, s-a apreciat că textul ar trebui să fie modificat, în sensul că *„plângerea exercitată în termen suspendă executarea"*, propunere cu care suntem de acord. Ca orice cale de sesizare a unei instanțe judecătoreşti, ca expresie a accesului liber la justiție, şi formularea unei plângeri contravenționale trebuie realizată *cu bună-credință*, aşa cum obligă, de altfel, Constituția să fie exercitat orice drept fundamental sau orice libertate.

În doctrină a fost semnalată situația sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată[2], cu modificările şi completările ulterioare, care intervin în cazul săvârşirii faptei de executare sau desființare totală sau parțială, fără autorizație, a unei construcții. Legea prevede că odată cu sancțiunea principală a amenzii, în mod obligatoriu se aplică şi **sancțiunile complementare,** care constau în *oprirea executării lucrărilor*, *luarea măsurilor de încadrare în prevederile autorizației* sau, după caz, *desființarea lucrărilor efectuate fără autorizație.* Legea prevede [în art. 35 alin. (2)], că *împotriva procesului-verbal în cauză se poate formula plângere, în termen de 15 zile de la înmânarea sau comunicarea acestuia,* însă **nu se mai precizează dacă plângerea suspendă sau nu şi executarea sancțiunilor contravenționale complementare.** În practică, din păcate, organele de control au interpretat că plângerea contravențională nu suspendă executarea şi a sancțiunilor contravenționale, pe considerentul că art. 35 alin. (2) nu prevede expres acest lucru, astfel încât organele administrației publice locale au desființat silit construcții neautorizate, chiar dacă contravenienții au depus plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției[3]. În consens cu autorul citat, apreciem şi noi că dispozițiile privind căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției întocmit în baza Legii nr. 50/1991, republicată, se completează cu dreptul comun în materia răspunderii contravenționale, reprezentat de O.G. nr. 2/2001. De aici concluzia că formularea plângerii contravenționale împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției la regimul construcțiilor are drept consecință suspendarea executării nu doar a amenzii contravenționale, ci şi a sancțiunilor contravenționale complementare[4].

În egală măsură, pot fi făcute distincții şi cu privire la alte categorii de contravenții sau sancțiuni contravenționale, principale sau complementare, cum ar fi cele din **domeniul rutier,** în care formularea plângerii nu atrage restituirea permisului de conducere, ci doar înmânarea unei **dovezi** care să ateste că s-a formulat plângerea sau cu privire la **confiscarea unor bunuri,** în care **formularea plângerii nu atrage restituirea de îndată a bunurilor confiscate,** ci doar **stoparea oricăror măsuri de valorificare a acestora[5].**

c) Organele competente să soluționeze plângerea

Inițial, art. 32 din O.G. nr. 2/2001, prevedea că plângerea, însoțită de procesul-verbal, **se depune la organul din care face parte agentul constatator.**

---

[1] O. Podaru, R. Chiriță, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată şi adnotată, op. cit.*, ed. a 2-a, 2011, p. 287.

[2] În M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[3] M. Vasile, *Reflecții asupra executării sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată,* în RDP nr. 4/2006, p. 107.

[4] M. Vasile, *art. cit.*, p. 108.

[5] Pentru dezvoltări, a se vedea A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, pp. 261-268.

Acesta era obligat să o primească şi să înmâneze depunătorului o dovadă în acest sens. Remarcăm caracterul sancționator al procesului-verbal contravențional, fapt pentru care reprezintă o veritabilă excepție de la caracterul revocabil al actelor administrative. Acest caracter irevocabil rezultă şi din prevederile art. 32 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, potrivit cărora, primind plângerea, organul din care face parte agentul constatator trebuie să o înainteze de îndată judecătoriei în circumscripția căreia s-a produs contravenția, el neputând să revoce actul încheiat, chiar şi în ipoteza în care ar aprecia că acesta este ilegal.

S-a pus însă problema ce se întâmplă dacă plângerea se depune la un alt organ sau dacă depunerea la organul din care face parte agentul constatator nu reprezintă o îngrădire a liberului acces la justiție, garantat de art. 21 din Constituție. Asupra acestor aspecte a fost sesizată şi Curtea Constituțională, care, într-o primă concepție, a constatat prin Decizia nr. 200 din 29 aprilie 2004[1] că *„art. 32 din O.G. nr. 2/2001 nu îngrădeşte accesul liber la justiție al persoanelor interesate, ci instituie norme de procedură privind soluționarea plângerii formulate împotriva procesului-verbal de constatare şi sancționare a contravenției"*. Printr-o decizie ulterioară, respectiv Decizia nr. 953/2006[2], **Curtea şi-a schimbat jurisprudența** şi a statuat că se pune problema încălcării liberului acces la justiție, dat fiind faptul că organul din care face parte agentul constatator, deşi este obligat să trimită la judecătorie plângerea, poate să nu facă acest lucru, şi atunci se încalcă şi art. 21 alin. (1) şi (3) din Constituție, dar şi art. 6 par. 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăților Fundamentale şi art. 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Pentru aceste considerente, ca şi pentru faptul că legiuitorul trebuie să țină seama, în soluțiile pe care le consacră, de prevederile constituționale, în speță de principiul separației şi echilibrului puterilor, prevăzut de art. 1 alin. (5) din legea fundamentală, Curtea a declarat neconstituțional art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

Articolul 32, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, prevede, în alin. (1), că *plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârşită contravenția*. Prin alin. (2) al textului, se dispun următoarele: *„Controlul aplicării şi executării sancțiunilor contravenționale principale şi complementare este de competența exclusivă a instanței prevăzută la alin. (1)"*. Din păcate, mai există acte normative care prevăd că plângerea se depune la organul administrativ de care aparține agentul constatator. Astfel, art. 29 alin. (4) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv, continuă să prevadă că *„Plângerea, însoțită de procesul-verbal de constatare a contravenției,* ***se depune la organul din care face parte agentul constatator,*** *potrivit prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 (...)"* (subl. ns.). Problema este că între timp, cum am arătat deja, art. 32 din O.G. nr. 2/2001 a fost modificat, însă textele din alte legi care trimiteau la el au rămas nemodificate, ceea ce reprezintă, cum ne-am mai exprimat în prezenta lucrare, o carență a sistemul normativ din țara noastră, care îngreunează practica administrativă şi adaugă un inconvenient în plus procesului de aplicare a dreptului, care şi aşa se confruntă cu alte racile ale lui (inflația legislativă, instabilitatea, incoerența etc.).

Sintagma *„judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârşită fapta"* trebuie interpretată prin raportare la cea de *„locul în care a fost săvârşită"* care reprezintă una dintre mențiunile ce se impun a fi înscrise în procesul-verbal, conform art. 16 din actul

[1] Publicată în M. Of. nr. 490 din 1 iunie 2004.
[2] Publicată în M. Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2007.

normativ cadru. Este vorba, în mod concret, despre *„locul unde s-a produs încălcarea normei contravenționale, respectiv locul unde s-a produs manifestarea exterioară a voinței subiectului de drept de a încălca norma de drept"*[1].

Art. 41 din Ordonanță dispune că, dacă a fost anulat procesul-verbal sau a fost constatată nulitatea acestuia, bunurile confiscate se restituie celui în drept, iar dacă au fost valorificate, se va restitui proprietarului o despăgubire egală cu valoarea de circulație a bunurilor.

Art. 33 din O.G. nr. 2/2001 prevede că la judecarea cauzei se citează obligatoriu persoana care a făcut plângerea, contravenientul, organul care a aplicat sancțiunea, martorii indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum şi orice alte persoane care pot contribui la rezolvarea temeinică a cauzei[2]. Prin participarea şi a *agentului constatator,* este garantată *„posibilitatea de a justifica şi apăra măsura luată în contradictoriu cu contravenientul"*[3].

Procedura de soluționare a plângerilor contravenționale a fost modificată implicit după intrarea în vigoare, la 15 februarie 2013, a noului Cod de procedură civilă, în sensul în care acestea trec prin ceea ce doctrina, în acord cu dispozițiile Codului, denumeşte *„procedura prealabilă a regularizării"*[4]. Competența de verificare şi regularizare a cererii revine completului căruia i-a fost repartizată cererea în mod aleatoriu şi vizează, pe de o parte, dacă instanței sesizate îi revine competența de soluționare a litigiului şi dacă cererea îndeplineşte condițiile prevăzute de art. 194-197 din actualul Cod de procedură civilă, care reglementează *cuprinsul cererii de chemare în judecată, numărul de exemplare, nulitatea cererii* şi *timbrarea cererii.*

Ordonanța prevede, prin art. 35, că *plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare şi sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere.*

Procedura de soluționare este reglementată de art. 34 raportat la art. 35-36 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012.

Art. 34 alin. (1) prevede următoarele: *„(1) Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o şi pe celelalte persoane citate, dacă aceştia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității şi temeiniciei procesului-verbal şi hotărăşte asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum şi asupra măsurii confiscării. Dispozițiile art. 236[1] şi art. 405 din Codul de procedură civilă sunt aplicabile."*

Din conținutul acestei dispoziții, rezultă următoarele aspecte procedurale în ceea ce priveşte soluționarea plângerii:

a) verificarea, de către instanța sesizată, a respectării termenului de 15 zile, în care plângerea putea fi formulată. Deşi textul nu prevede expres, conform normelor procedurale comune, în cazul în care termenul a fost depăşit, **cererea va fi respinsă ca fiind tardiv formulată;**

b) ascultarea părților de către instanță şi administrarea probelor, inclusiv a martorilor propuşi de părți şi încuviințați de către instanță;

---

[1] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 255.

[2] În cazul în care contravenția s-a produs în urma unui accident de circulație, în mod obligatoriu va fi citată şi societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției.

[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 91.

[4] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 269.

c) soluționarea plângerii și pronunțarea unei hotărâri care privește, în egală măsură, legalitatea procesului-verbal, dar și despăgubirile și măsura confiscării, dacă s-au dispus.

Regimul juridic al **căii de atac, respectiv a apelului** împotriva hotărârii pronunțată de instanța de fond este reglementat în art. 34 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, care are următorul conținut: *(2) Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susținute și în fața instanței. Apelul suspendă executarea hotărârii".*

Apelul se poate formula în termen de 15 zile de la comunicare.

O.G. nr. 2/2001 prevede în art. 34, că apelul poate fi exercitat doar dacă prin lege nu se prevede altfel. *Per a contrario,* textul permite interpretarea că prin lege este posibil să se prevadă că hotărârea prin care judecătoria soluționează plângerea nu este supusă căii de atac a apelului, care este, de altfel, singura cale de atac în materie contravențională. O astfel de soluție s-a regăsit în Codul rutier[1], în art. 118 alin. (3), care consacra caracterul definitiv, nesusceptibil niciunei căi de atac, al hotărârii judecătorești referitoare la contravenții în domeniul rutier. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 500/2012[2], a declarat neconstituționale prevederile respective, invocând, în principal, prevederile art. 21 din Constituție care garantează liberul acces la justiție, raportate la cele ale art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, soluție pe care o împărtășim. În doctrina de specialitate s-a exprimat opinia conform căreia *„sistemul căilor de atac în materie contravențională ar trebui regândit din temelii, (...) în sensul că ar fi benefic ca toate contravențiile sancționate sub un anumit cuantum să facă obiectul unei plângeri care să rămână definitivă la judecătorie"*[3]. Nu împărtășim o asemenea propunere din cel puțin trei considerente. *În primul rând,* o calificăm contrară principiului și dreptului fundamental care garantează accesul liber la justiție. *În al doilea rând,* considerăm că ea ar fi discriminatorie în raport cu mai multe categorii de contravenienți. Atunci când o soluție este nedreaptă sau când s-a săvârșit o nedreptate, nu contează cuantumul sancțiunii sau durata unei pedepse, ceea ce contează este să se facă dreptate, iar eventualele excese să fie constatate și înlăturate, dacă nu chiar pedepsit autorul lor. *În al treilea rând,* ar fi dificil de stabilit un anumit cuantum, un *„prag"* care să atragă exercitarea sau nu a căii de atac[4].

De aceea, în opinia noastră, este necesară **menținerea căii de atac a apelului împotriva tuturor hotărârilor judecătorești pronunțate în fond în materie contravențională.**

Ca un element de noutate, legea preia principii din procedura penală și prevede că **motivarea apelului nu este obligatorie, motivele de apel putând fi susținute și în fața instanței. Apelul** suspendă executarea primei hotărâri.

---

[1] Codul rutier a fost aprobat prin O.U.G. nr. 195/2002 republicată în M. Of. nr. 670 din 3 august 2006.

[2] Publicată în M. Of. nr. 492 din 18 iulie 2012.

[3] M. Ursuța, *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă și a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, art. cit.*, p. 182.

[4] S-au purtat și continuă să se poarte ample discuții cu privire la instituirea unui *„prag"* în ceea ce privește infracțiunea de abuz în serviciu. În urma Deciziei C.C.R. nr. 405/2016, publicată în M. Of. nr. 517 din 8 iulie 2016, se pune problema modificării legislației care încriminează această infracțiune, inclusiv din perspectiva consacrării unui asemenea prag, existând opinii care susțin și opinii care resping o asemenea soluție.

Apelul urmează a se exercita la tribunalul în a cărui rază teritorială se află judecătoria a cărei hotărâre este supusă apelului, mai precis la secția de contencios administrativ şi fiscal.

În ceea ce priveşte raţiunea introducerii căii de atac a apelului, în doctrină se apreciază că ea *„se înscrie în filozofia noului Cod de procedură civilă potrivit căreia, **cu excepția** hotărârilor care vor rămâne definitive la primă instanță, **cu excepția** hotărârilor pronunțate în contencios administrativ şi **cu excepția** anumitor încheieri sau hotărâri prevăzute expres în noul Cod de procedură civilă, care rămân supuse numai recursului, **toate hotărârile vor fi susceptibile de a fi atacate cu apel, majoritatea hotărârilor judecătoreşti putând fi atacate numai cu apel*** (subl. ns.)"[1]. Evident că împărtăşim această constatare a unei filozofii a noului Cod de procedură civilă în materia căilor de atac.

Conform art. 36 din O.G. nr. 2/2001[2] plângerea împotriva procesului-verbal de constatare şi sancționare a contravenției, apelul formulat împotriva hotărârii judecătoreşti prin care s-a soluționat plângerea, precum şi orice alte cereri incidente, sunt **supuse taxelor de timbru** prevăzute de lege[3]. *Legea* la care se face referire este reprezentată, cum am mai avut ocazia să arătăm[4], de O.G. nr. 80/2013 privind taxele de timbru, care, în art. 19, prevede că taxa de timbru pentru plângerea contravențională şi pentru calea de atac împotriva soluției prin care aceasta a fost soluționată este de **20 de lei.**

Ca un element de noutate, prin Legea nr. 76/2012 art. 36 a fost completat cu un alineat nou, care prevede că *în cazul în care plângerea a fost respinsă, petentul va fi obligat la cheltuieli judiciare către stat.*

O.G. nr. 2/2001 nu conține dispoziții în ceea ce priveşte **căile extraordinare de atac**. dat fiind faptul că dispozițiile Codului de procedură civilă constituie **drept comun în materie,** conform art. 47 al său, rezultând că împotriva soluțiilor definitive pot fi exercitate căile extraordinare de atac prevăzute de lege[5].

IV. Executarea sancțiunilor contravenționale

O regăsim reglementată în capitolul V din O.G. nr. 2/2001 şi reprezintă *ultimul moment procedural în materia răspunderii contravenționale*[6].

Procesul-verbal neatacat în termenul prevăzut de lege, precum şi hotărârea judecătorească definitivă[7] prin care s-a soluționat plângerea, constituie **titlu executoriu**, fără vreo altă formalitate.

Aspectele procedurale privind executarea diferă în funcție de sancțiunea contravențională la care ne raportăm. Astfel, avertismentul, fiind o sancțiune cu caracter moral, se consideră executat în momentul realizării lui, când îmbracă forma orală, de

---

[1] M. Ursuța, *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă şi a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, art. cit.*, p. 181.

[2] Art. 36 din O.G. nr. 2/2001 a fost modificat prin art. 53 din O.U.G. nr. 80/2013, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 138/2014.

[3] Până la modificarea din 2013 a textului, acesta prevedea că toate cererile prin care se contestă o contravenție sunt scutite de taxa de timbru.

[4] În partea consacrată procedurii în materia contenciosului administrativ.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, 2005, p. 439.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, vol. II, p. 442.

[7] Textul face referire la caracterul irevocabil al hotărârii judecătoreşti, însă, având în vedere că noul Cod de procedură civilă nu mai vorbeşte despre hotărâri irevocabile, ci definitive, am actualizat limbajul.

regulă, sau comunicării lui, când îmbracă forma scrisă[1]. Constatăm că **în cazul avertismentului, agentul constatator are o triplă calitate,** respectiv de **persoană** care **constată fapta, aplică sancțiunea** şi **o şi pune în executare.**

Anumite probleme şi discuțiile de rigoare se pot face în cazul în care avertismentul a fost aplicat de către instanța de judecată, prin înlocuirea sancțiunii principale a amenzii cu avertismentul. În doctrină[2] s-a apreciat că în acest caz trebuie să diferențiem între două situații: cea în care soluția se pronunță în şedință publică, despre care însuşi autorul citat apreciază că este mai mult formală, pentru că, pe de o parte în practică nu se întâmplă astfel, la care adăugăm noi că, de regulă, contravenientul lipseşte de la citirea soluției. În egală măsură, trebuie avut în vedere faptul că art. 396 alin. (2) C. pr. civ. prevede că *„În cazul amânării prevăzute la alin. (1), preşedintele, odată cu anunțarea termenului la care a fost amânată pronunțarea, poate stabili că pronunțarea hotărârii se va face prin punerea soluției la dispoziția părților, prin mijlocirea grefei".* De aceea, se apreciază în opinia citată că, în acest caz, este necesar într-o atare situație, *„că avertismentul trebuie să fie detaliat în considerentele hotărârii, atrăgându-i-se atenția contravenientului asupra faptei sale, asupra consecințelor acesteia şi asupra faptului că la următoarea abatere de această natură i se va aplica o sancțiune mai severă (...)".*

În opinia noastră, **acest lucru trebuie să se realizeze întotdeauna când instanța de judecată ia o asemenea măsură.** De altfel, ea rezultă şi din necesitatea argumentării, de către instanță, a cauzelor care au determinat-o să înlocuiască sancțiunea amenzii dispusă de agentul constatator şi contestată de contravenient, cu cea a avertismentului. În baza ei, instanța de judecată va atrage atenția contravenientului că dacă va persista în atitudinea sa, va suporta sancțiuni mai severe, conform O.G. nr. 2/2001.

Amenda poate fi executată în două moduri:

a) în mod voluntar de către contravenient;

b) prin executare silită, ceea ce presupune intervenția forței coercitive a statului.

Executarea de bunăvoie a sancțiunii amenzii contravenționale, la rândul ei, se poate materializa în **trei modalități**:

– **achitarea pe loc**, în baza sistemului ablațiunii, a jumătate din minimul amenzii prevăzută de lege pentru fapta respectivă. În cazul în care amenda se achită pe loc, agentul constatator exercită acelaşi triplu rol, ca în cazul avertismentului;

– **angajarea**, sub semnătură, că **va achita amenda în 48 de ore**, în baza aceluiaşi principiu al ablațiunii, şi **achitarea efectivă în acest interval**;

– **în termen de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal şi a înştiințării de plată**, dacă contravenientul nu formulează plângere împotriva acestui act.

Executarea silită a sancțiunii amenzii contravenționale se poate face de către următoarele categorii de organe:

– de organul din care face parte agentul constatator, în cazul în care nu s-a exercitat calea de atac;

– de instanța de judecată, în cazul în care a fost exercitată calea de atac.

Art. 39 alin. (2) mai prevede necesitatea ca aceste organe să comunice din oficiu, organului financiar al localității în care domiciliază sau îşi are reşedința contravenientul, *procesul-verbal de constatare a contravenției neatacat în termenul legal, în*

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 532-533; M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 95.

[2] A.-G. Dinescu, *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență, op. cit.*, 2016, p. 292.

termen de 30 de zile de la data expirării acestui termen, ori, după caz, dispozitivul hotărârii judecătoreşti irevocabile de soluționare a plângerii, în termen de 30 de zile de la data când hotărârea a rămas irevocabilă, acestea având fiecare în parte calitatea de *titlu executoriu*[1].

Comunicarea se poate face astfel:

a) pentru sumele care se fac **venit integral la bugetele locale,** organele de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică, sau, după caz, îşi are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică. Precizăm că sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice, precum şi cele privind circulația pe drumurile publice se varsă întotdeauna la bugetele unităților administrativ-teritoriale.

b) pentru sumele care se fac **venit integral la bugetul de stat,** organelor de specialitate ale unităților subordonate Ministerului Finanțelor Publice – Agenția Națională de Administrare Fiscală, în a căror rază teritorială îşi are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică. Trebuie avute în vedere prevederile art. 8 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, conform cărora *„Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de autoritățile administrației publice locale şi amenzile privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale".*

Prin art. 39 ind. 1[2] alin. (1), *în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii şi nu există posibilitatea executării silite, acesta va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârşit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, şi de partea din amendă care a fost achitată.* Prin alin. (2) se dispune faptul că *„în cazul în care contravenientul, citat de instanță, nu a achitat amenda în termenul prevăzut de alin. (1), instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore".*

În doctrina de specialitate s-a apreciat că, în legislația care guvernează materia executării sancțiunilor contravenționale, întâlnim mai multe categorii de dispoziții. Într-o opinie este vorba despre **cinci astfel de categorii**, respectiv dispoziții exclusive de executare; dispoziții care se întregesc cu dreptul comun; dispoziții cu rol de normă de trimitere la dreptul comun; cu rol de principii care se întregesc prin legi speciale contravenționale şi cu rol de trimitere la legi speciale contravenționale[3]. Un alt autor[4] consideră că sfera anterior determinată este stufoasă şi nu acoperă realitatea faptică, propunând **trei categorii,** şi anume: dispoziții prevăzute de legea-cadru, dispoziții prevăzute prin legi speciale şi dispoziții care fac trimitere la executarea unor alte titluri executorii. În ceea ce ne priveşte, subscriem la prima clasificare care, deşi analitică, acoperă toate ipostazele legale existente.

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 617.

[2] Introdus prin Legea nr. 352/2006, publicată în M. Of. nr. 640 din 25 iulie 2006.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, 2005, p. 441.

[4] M. Ursuța, *Considerații cu privire la executarea sancțiunilor contravenționale principale,* Caietul Ştiințific nr. 11/2008, p. 786.

§15. Discuții privind o posibilă codificare în materie contravențională

În doctrină a fost avansată ideea unei eventuale codificări în materie contravențională. Chiar doctrina postbelică a susținut, printr-un valoros reprezentant al său, că *„este necesară elaborarea unui Cod al contravențiilor care să trateze unitar materia executării sancțiunilor administrative"*[1]. O opinie similară fusese exprimată, cu mult înainte, de către un reputat autor de drept penal, profesorul C. Bulai, în opinia căruia un viitor Cod contravențional ar trebui să cuprindă o parte *generală,* una *specială* şi una *procedurală*[2].

În doctrina actuală, un fervent susținător al acestei idei afirmă că *„ar trebui adoptat cât mai repede un Cod al contravențiilor care să reglementeze regimul juridic al contravențiilor, în raport de noile modificări legislative şi care să unifice legislația contravențională"*[3]. Un alt autor susține că un viitor Cod al contravențiilor ar avea ca obiectiv *„să reglementeze aspectele încă confuze ale dreptului contravențional material (spre exemplu, corelarea sancțiunilor contravenționale cu cele penale) şi, mai ales, cele ale procedurii contravenționale"*[4].

Cele două opinii din doctrina actuală nu sunt nici pe departe antagonice, ele nu fac altceva decât să se completeze reciproc şi să susțină oportunitatea şi necesitatea adoptării unui Cod contravențional. Un aspect pe care nu îl împărtăşim, după cum ne-am exprimat deja, este referirea la *dreptul contravențional,* ramură de drept care nu există şi nu sunt argumente care să susțină, în mod viabil, conturarea ei în viitor ca ramură de drept de sine stătătoare.

În ceea ce ne priveşte, ne asociem propunerii formulate şi considerăm că pot fi reținute ca şi temeiuri ale adoptării unui Cod contravențional următoarele aspecte:

- determinarea elementelor care individualizează contravenția în raport cu alte forme de ilicit, cu precădere ilicitul penal şi cel administrativ propriu-zis;
- punerea în acord a contravenției şi a răspunderii contravenționale cu noile prevederi din legislația penală, de drept substanțial şi procedural şi, implicit, *corelarea sancțiunilor penale cu cele contravenționale*[5];
- crearea unei reglementări coerente şi unitare privind sancțiunile contravenționale principale şi complementare;
- reglementarea procedurii contravenționale cadru şi a raportului acesteia cu normele procedurale prevăzute de Codul de procedură civilă şi respectiv, Codul de procedură penală.

Viitorul Cod contravențional poate fi conceput după soluția din penal, în sensul de a avea o **parte generală** care să vizeze regimul general al contravenției şi răspunderii contravenționale; **o parte specială** care să cuprindă contravențiile consacrate de

---

[1] I. Iovănaş, *Câteva considerații privind executarea silită a sancțiunilor administrative,* în „Studia Universitatis Babeş Bolyai", p. 46, *apud.* M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit., p. 180.*

[2] C. Bulai, *Infracțiuni şi contravenții,* în revista „Studii şi cercetări juridice" nr. 2/1973, p. 271, *apud.* M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.,* p. 180.

[3] E.-E. Ştefan, *Delimitarea dintre infracțiune şi contravenție în lumina noilor modificări legislative, art. cit.,* p. 159.

[4] M. Ursuța, *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă şi a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, art. cit.,* p. 184.

[5] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.,* p. 184.

Cod, cu posibilitatea ca legea sau ordonanța Guvernului, simplă sau de urgență, să poată completa sfera lor; o **parte procedurală,** care să cuprindă procedura contravențională cu toate fazele ei. De remarcat faptul că în Republica Moldova regăsim un Cod contravențional.

Încheiem citându-l pe autorul cel mai pasionat de această instituție și ne raliem la opinia acestuia, cu toate diferențele de viziune pe care le-am exprimat, în sensul că *elaborarea unui Cod contravențional reprezintă o necesitate evidentă*[1]. Numărul mare de litigii care se află pe rolul instanțelor judecătoreşti, dificultățile create de adoptarea celor patru noi Coduri şi de intrarea lor în vigoare, nevoia de corelare a reglementării contravenționale cu dispozițiile acestora reprezintă tot atâtea argumente care nu doar să susțină, ci şi să facă viabilă această soluție legislativă.

[1] M. Ursuța, *Codul contravențional – o necesitate? art. cit.*, p. 193.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XII

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ

Secţiunea I

Consideraţii generale. Fundamente constituţionale. Acţiuni

§1. Aspecte introductive

„Funcționarea administrației răspunde la două principii juridice, principiul legalității şi cel al răspunderii (...)"[1].

Răspunderea patrimonială reprezintă a treia formă de răspundere specifică dreptului administrativ. Activitatea administrației, a autorităților publice, în ansamblul lor, ca orice tip de activitate umană, poate să producă prejudicii particularilor. Astfel de prejudicii pot fi cu atât mai grele şi mai frecvente, cu cât administrația îşi desfăşoară activitatea prin mijloace de putere publică[2].

Problema este **dacă şi în ce măsură administrația va răspunde pentru aceste prejudicii**, iar dacă răspunsul este afirmativ, **care este regimul juridic aplicabil acestei forme de răspundere**.

Acestor probleme s-au dat răspunsuri diferite. Inițial, s-a susținut teza lipsei de răspundere, fundamentată pe principiul suveranității, potrivit căruia, propriu suveranității este să se impună tuturor şi să nu se poată pretinde niciun fel de despăgubiri. Un moment crucial în evoluția acestui tip de răspundere l-a jucat Decizia Blanco din 1873 a Consiliului de Stat Francez[3], prin care s-a statuat faptul că *pentru pagubele cauzate particularilor prin faptele persoanelor care îndeplinesc anumite servicii publice nu pot fi aplicabile principiile stabilite în Codul civil pentru raporturile dintre particulari; această responsabilitate* (mai corect, răspundere – V.V.) *nu este nici generală, nici absolută. Ea are reguli speciale, care variază în funcție de nevoile serviciului şi de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private*[4].

Această soluție autonomistă, independentă, instituită prin Decizia Blanco, avea să domine regimul răspunderii administrației, susținută în doctrina occidentală, promotoare a tezei că *răspunderea administrației şi, mai pe larg, răspunderea puterii publice, despărțită de răspunderea privată, constituie un corp de principii autonome de drept administrativ*[5].

---

[1] M.-C. Rouault, *Droit administratif et institutions administratives,* 4ème édition, Bruylant, collection Paradigme, 2017, p. 463.

[2] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26ème, p. 511.

[3] În cauza în care s-a pronunțat această decizie era vorba despre o fetiță care a fost accidentată grav de un vagonet încărcat cu tabac, condus de muncitorii unei manufacturi. Tatăl fetiței a introdus acțiune în daune în fața Tribunalului din Bordeaux, în baza Codului civil. S-a solicitat declinarea de competență, iar Tribunalul de conflicte a dat o soluție de principiu, în sensul că răspunderea care revine statului pentru pagubele produse de persoane aflate în serviciul său nu poate fi judecată după principiile instituite pentru raporturile dintre particulari.

[4] R. Chapus, *Droit administratif,* Montchrestien, Paris, 1988, t. II, p. 978.

[5] G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif,* 12e éd., P.U.F., Paris, 1990, p. 543.

Decizia Blanco răspunde, practic, la două probleme fundamentale pentru regimul juridic al răspunderii patrimoniale a statului şi a autorităţilor sale. Prima este aceea a *autonomiei dreptului aplicabil răspunderii juridice a puterii publice,* care, cum se precizează în conţinutul ei, *„nu poate fi reglementată de principiile care sunt stabilite de Codul civil pentru raporturile dintre particulari".* Cea de-a doua este cea a *limitării necesare acestei răspunderi,* care nu poate fi *nici generală, nici absolută*[1].

Raportându-ne la ţara noastră, *„răspunderea patrimonială a administraţiei în dreptul român a avut un parcurs sinuos, generat în principal, de numeroasele schimbări de regim politic din secolul XX, dar şi de o practică formalistă, reticentă la schimbare, a instanţei supreme, care a refuzat de multe ori să se ralieze la modificările legislative şi la propunerile doctrinare"*[2]. Ne face plăcere să mărturisim că actuala Înaltă Curte de Casaţie şi Justiţie se situează la polul opus celui al Instanţei Supreme interbelice, prin care manifestă o receptivitate permanentă a noutăţilor legislative şi doctrinare, inclusiv la legislaţia şi jurisprudenţa care emană de la instanţele şi instituţiile Uniunii Europene. Dimpotrivă, credem că mai „staţionară" şi neadaptată rămâne uneori doctrina, mai ales în contextul unei legislaţii fluctuante, nestructurate şi excesive.

Actuala Constituţie conţine mai multe dispoziţii, din care o semnificaţie aparte au articolele 21, 44, 52, 53 şi 123 alin. (5).

Din toate aceste dispoziţii se desprinde concluzia că **actuala Constituţie recunoaşte dreptul fundamental al cetăţeanului român de a fi despăgubit pentru prejudiciile produse prin actele administrative ale autorităţilor publice**[3].

În jurisprudenţa sa, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat că *„din interpretarea dispoziţiilor art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, care instituie regula în materia contenciosului administrativ şi ale art. 19 din aceeaşi lege, care instituie excepţia, rezultă că acţiunea în răspundere patrimonială are caracter subsecvent acţiunii în anularea actului"*[4].

Regula instituită prin art. 18 alin. (3) constă în recunoaşterea, pentru instanţele judecătoreşti, a competenţei de a hotărî, în cazul admiterii acţiunii în contenciosul administrativ şi *asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă petentul a cerut acest lucru.* Iar *excepţia* de la art. 19 vizează cazul în care *persoana vătămată nu a cunoscut întinderea pagubei la data formulării cererii principale,* ceea ce o îndrituieşte să facă *acţiune separată în despăgubiri,* într-un termen de *un an,* care curge *de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei".*

Concepţia anterior menţionată este reflectată şi în alte decizii ulterioare, prin care Instanţa Supremă a consacrat principiul că *admisibilitatea acţiunii în daune este condiţionată de soluţionarea unei acţiuni anterioare de către instanţa de contencios, în anularea unui act administrativ*[5].

---

[1] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26-ème, p. 515.

[2] I. Săutean, *Competenţa în materia răspunderii patrimoniale a administraţiei publice pentru actele administrative unilaterale nelegale – acţiunea în despăgubire formulată pe cale separată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2017, p. 163. Ne face plăcere să precizăm, pentru istorie, că autoarea este studentă a Facultăţii de Drept a Universităţii din Bucureşti şi a elaborat valorosul articol citat sub coordonarea profesorului Alexandru-Sorin Ciobanu.

[3] În acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 459.

[4] Decizia Î. C.C. J . (S.C.A.F.) nr. 7215/2013, http://www.scj.ro/.

[5] I.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 1668/2014, http://www.scj.ro/.

§2. Răspunderea administrativ-patrimonială în viziunea Codului administrativ

După cum am menționat în debutul părții consacrată analizei răspunderii în dreptul administrativ, una dintre inovațiile *revoluționare,* am putea spune, pe care le aduce actualul Cod administrativ constă în reglementarea, pentru prima dată, de o manieră exhaustivă, a problemei răspunderii specifice acestei ramuri de drept, pe care o evocă prin sintagma *răspundere administrativă.*

Caracterul de noutate absolută derivă din faptul că pentru prima dată regăsim identificate cele trei forme de răspundere care sunt specifice acestei ramuri de drept, ceea ce reprezintă un punct de plecare pentru o nouă viziune, nu doar legislativă, ci şi doctrinară şi, evident, jurisprudențială, care se va exprima în viitor.

Ca fost membru al colectivului de elaborare a Codului administrativ pot să mărturisesc că nu a fost o soluție uşor de luat, că asupra ei s-au exprimat rezerve, dar că în final, *nota bene,* s-a reuşit consacrarea şi reglementarea şi a acestei importante instituții în Codul administrativ. Au fost avute în vedere argumentele dezbătute, a căror esență se exprimă prin faptul că dreptul fără răspundere are o eficiență diminuată, în orice ramură a sa ajungându-se, cum au recunoscut de-a lungul timpului corifeii dreptului, la această importantă problemă. Este adevărat că, aşa cum am argumentat deja în secțiunea consacrată raportului dintre *răspundere* şi *responsabilitate,* ideal este ca *legea, în sensul larg al termenului, să se respecte din convingere şi nu din teama de pedeapsă.* Însă este o utopie să credem că vreodată va dispărea *nevoia de răspundere.*

Primele două forme le-am analizat deja, rămânând de abordat *răspunderea administrativ-patrimonială,* care este reglementată în titlul IV al Codului administrativ. Art. 580 îi consacră o definiție a acestei categorii de răspundere administrativă, ea semnificând *o formă a răspunderii administrative care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară, pentru limitele serviciului public, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim.*

Din definiție rezultă două trăsături esențiale ale răspunderii administrativ-patrimoniale, şi anume:

- este o formă de concretizarea a răspunderii administrative;
- poate îmbrăca trei forme, care sunt enumerate expres şi limitativ de text. În continuare sunt dezvoltate elementele esențiale de regim juridic al fiecăreia dintre cele trei forme, pentru ca, în ultimul articol să se reglementeze *răspunderea patrimonială a personalului autorităților şi instituțiilor publice cu atribuții delegate.* Constatăm că legiuitorul a simțit nevoia să diferențieze între două tipuri de răspundere administrativ-patrimonială, sub aspectul subiectului pasiv al acesteia:

- răspunderea personalului titular al unei funcții sau demnități publice, care va răspunde pentru **atribuțiile care îi sunt conferite prin *fişa postului;***

- răspunderea personalului cu atribuții delegate, care va răspunde pentru **exercitarea atribuțiilor care îi sunt delegate.**

Se impune însă ca delegarea să se fi realizat respectându-se prevederile care sunt necesare pentru această operațiune juridică şi sunt prevăzute de art. 57[1], 157[2], 191[3] şi 445[4], pentru că în caz contrar **actul de delegare este nul.**

Secţiunea a II-a
Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale

§3. Abordări doctrinare

În literatura de specialitate nu regăsim încă o viziune unitară privind răspunderea administrativ-patrimonială. În concepția regretatului nostru Profesor sunt identificate **patru forme** ale acestui tip de răspundere, respectiv: **răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin orice erori judiciare; răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; răspunderea patrimonială solidară a autorităților publice şi a funcționarilor pentru pagubele cauzate domeniului public ori ca urmare a proastei funcționări a serviciilor publice şi răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților publice pentru limitele serviciului public[5].**

Această concepție este împărtăşită, în mare parte, şi de noi, precum şi de colega noastră Dana Tofan[6].

Un alt autor analizează, sub titulatura *„răspundere administrativă-patrimonială"*, exclusiv răspunderea patrimonială atrasă de actele sau faptele administrației publice[7].

Dacă autorul anterior menționat identifică o singură formă a acestui tip de răspundere, într-o altă concepție, nu lipsită de interes, sfera pe care se susține este mai extinsă. Astfel, se determină, mai întâi, cele două tipuri de răspundere patrimonială, determinate de existența sau nu a vinovăției, ca şi condiție de intervenție a lor, respectiv **obiectivă şi subiectivă.** Dacă **răspunderea obiectivă** cunoaşte aceleaşi două forme precizate anterior, fundamentate de profesorul Iorgovan, respectiv răspunderea pentru **erori judiciare** şi pentru **limitele (neajunsurile) serviciului public,** cea **subiectivă** îmbracă **patru forme,** şi anume: **răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale, prin refuzul nejustificat de a rezolva o cerere sau prin nesoluționarea cererii în termenul legal; răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale; răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele**

---

[1] Art. 57 reglementează, în cele şase alineate ale sale, regimul juridic al actelor miniştrilor, care se aplică şi actelor conducătorilor cu rang de secretar de stat ai celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului.

[2] Art. 157 reglementează regimul delegării, de către primar, a atribuțiilor sale.

[3] Art. 191 se referă la atribuțiile preşedintelui consiliului județean.

[4] Art. 445 vizează limitele delegării de atribuții de către funcționarii publici.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, 2005, pp. 461-462.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, pp. 458-463.

[7] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2010, pp. 398-414.

cauzate prin acte administrative unilaterale emise în legătură cu atribuirea, încheierea, modificarea sau încetarea contractelor administrative; răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin neexecutarea hotărârilor de contencios administrativ în termen[1].

Cum am afirmat deja, este interesantă concepția mai tânărului nostru coleg, în sensul identificării formelor de răspundere patrimonială care privesc ordonanțele, declarate în tot sau în parte, neconstituționale şi neexecutarea hotărârilor pronunțate în contenciosul administrativ. Se pune problema, **dacă ele reprezintă în mod autentic forme de răspundere administrativ-patrimonială obiectivă sau sunt derivate ale răspunderii determinată de acte administrative nelegale.** Înclinăm să credem că răspunsul este în sensul în care, în realitate, este vorba despre forme derivate din răspunderea patrimonială pentru acte administrative, pentru mai multe considerente. Mai întâi, în cazul ordonanțelor de Guvern declarate neconstituționale, prejudiciul nu rezultă direct din ordonanță, ci s-a materializat printr-un act administrativ întemeiat pe ordonanță. În cel de-al doilea caz, având în vedere că hotărârea judecătorească nepusă în executare a vizat un act administrativ anulat, în tot sau în parte de instanța judecătorească, sau un act asimilat sub forma refuzului de a soluționa o cerere, apreciem că eventuala răspundere patrimonială dispusă de instanță în baza art. 24 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **face corp comun cu acțiunea principală, neavând o identitate de sine stătătoare.**

În ceea ce ne priveşte, am împărtăşit în mare parte concepția privind existența a trei forme de răspundere administrativă, care se află reflectată, într-o formă aproximativ apropiată, şi în proiectul Codului administrativ. Avem în vedere actualul art. 580 din proiect, precitat anterior, prin care se recunosc trei forme ale acestei răspunderi, respectiv răspunderea *statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale* pentru:

- pagubele cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară;

- pentru limitele serviciului public;

- pentru pagubele create printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim.

§4. Determinarea sferei

În ceea ce ne priveşte, raportându-ne şi la prevederile Codului administrativ şi la constantele exprimate în doctrina căreia ne raliem, apreciem că trebuie avute în vedere, din punctul de vedere al **semnificației laturii subiective,** două tipuri:

– o răspundere obiectivă, care intervine indiferent de vinovăția autorității publice chemată să răspundă. Ea reprezintă *o răspundere consecință a prejudiciului datorat,* care *se angajează în absența oricărui fapt culpabil*[2];

– o răspundere subiectivă, care este bazată pe culpa autorității publice răspunzătoare.

---

[1] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.,* 2016, pp. 235-240.

[2] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 624.

Utilizând cele două criterii, identificăm următoarele forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale[1]:

a) Formele **răspunderii obiective** includ:

1) răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară;

2) răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public.

b) **Răspunderea bazată pe culpă** se concretizează în **răspunderea patrimonială solidară a autorităților publice şi a funcționarului pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative tipice sau asimilate,** inclusiv prin **contracte administrative.**

Am contopit, în această formă de răspundere, şi pe cea pentru prejudiciile produse prin **contracte administrative,** dat fiind faptul că prin art. 2 alin. (1) lit. c), teza a doua, din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **sunt asimilate actelor administrative, în sensul legii respective, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achizițiile publice.**

Secțiunea a III-a

Răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară

Constituția României, după revizuirea din 2003, consacră principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, care intervine imediat, dacă s-a făcut dovada erorii judiciare[2], textul actual modificând pe cel anterior care făcea referire la *erori judiciare în materie penală.* În acest fel, se recunoaşte posibilitatea intervenției răspunderii patrimoniale a statului pentru erorile produse atât în procesele civile, cât şi în cele penale, soluție care este firească, în acord cu prevederile Convenției europene a drepturilor omului şi cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

În egală măsură, acest tip de răspundere a fost consacrat în legislația românească şi sub influența reglementărilor similare existente şi în alte pacte şi tratate internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, cum ar fi Pactul internațional cu privire la drepturile civile şi politice[3] sau Protocolul nr. 7 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale[4], care consacră *răspunderea patrimonială a statului pentru erorile judiciare cauzate prin reprezentanții săi*[5].

---

[1] Precizăm că în identificarea acestor forme de răspundere ne-am raliat la concepția profesorului A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 461-462.

[2] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 108.

[3] Ratificat prin Decretul nr. 212/1974, publicat în B. Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

[4] Adoptat de Consiliul Europei la 22 noiembrie 1984.

[5] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală,* Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 550.

Art. 52 alin. (3) din Constituție dispune *expressis verbis* că *„Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii şi nu înlătură răspunderea magistraților care şi-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență".* Constatăm că **legea recunoaşte o acțiune în regres a statului împotriva acelor magistrați care au acționat cu rea-credință în exercitarea funcției lor**[1].

Codul administrativ, dezvoltând regimul **răspunderii patrimoniale exclusive a statului pentru prejudiciile cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară,** prevede că *„statul răspunde patrimonial pentru condamnarea sau arestarea unei persoane în vederea reparării prejudiciilor cauzate prin erorile judiciare în condițiile legislației privind statutul judecătorilor şi procurorilor şi ale Codului de procedură penală".*

Apreciem că referirea la prevederile *Codului de procedură penală* este **restrictivă,** deoarece induce ideea că se au în vedere doar erorile judiciare în materie penală. Însă am explicat anterior că, potrivit textului revizuit al art. 52 alin. (3) din Constituție, **orice eroare judiciară, indiferent de natura ei, dă dreptul la despăgubiri,** astfel încât apreciem că **pe lângă Codul de procedură penală trebuie menționat şi Codul de procedură civilă.**

Regimul juridic al răspunderii patrimoniale consacrată de art. 52 alin. (3) din Constituție este dezvoltat de art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor. Primele două alineate ale art. 96 au un conținut identic cu cel al textului constituțional. Astfel, alin. (1) prevede că *„Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare".* Comparându-l cu prima teză a alin. (3) al art. 52 din Constituție, constatăm identitatea textelor. Alin. (2) al art. 96 prevede că *„Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii şi nu înlătură răspunderea judecătorilor şi procurorilor care şi-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.".* Comparând conținutul cu teza a doua a alin. (3) al textului constituțional, constatăm o primă diferență, care constă în **termenul utilizat pentru subiectele acestei răspunderi.** Constituția le evocă prin noțiunea de *magistrați,* iar legea organică prin sintagma *judecători şi procurori.* Se pune problema dacă e o simplă diferențiere terminologică sau are şi alte explicații şi implicații. Tindem să îmbrățişăm **cea de-a doua variantă,** în contextul în care, din economia Legii nr. 303/2004, ca şi a altor acte normative, rezultă că termenul de *magistrat,* ca şi alte categorii profesionale (ministru, secretar de stat etc.), include atât judecătorii şi procurorii, pe care i-am putea evoca prin sintagma *„magistrații propriu-ziși",* cât şi alte **categorii asimilate acestora.** Astfel, în art. 5-7 ale Legii nr. 303/2004 se reglementează incompatibilitățile şi interdicțiile care sunt aplicabile *funcțiilor de judecător, procuror, **magistrat-asistent şi asistent judiciar.*** Legiuitorul, prin referirea expresă la judecător şi procuror, a dorit să circumstanțieze, fără dubiu, că răspunderea consacrată de textul constituțional îi vizează exclusiv pe judecători şi procurori.

În ceea de priveşte noțiunile de *rea-credință* şi *gravă neglijență,* nu le regăsim definite în art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor care reglementează răspunderea patrimonială a judecătorilor şi procurorilor pentru erorile judiciare, ci în art. 99[1] al legii, situat în capitolul II consacrat *răspunderii disciplinare* a acestora. Apreciem însă că definiția pe care respectivul text, care a fost introdus în

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 461; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, p. 432.

corpul legii prin Legea nr. 24/2012[1], are deplină aplicabilitate şi în ceea ce priveşte răspunderea patrimonială, nu doar disciplinară a magistraților. Astfel *reaua-credință* este considerată a exista *atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane*[2]. Analizând această definiție legală, desprindem concluzia că, pentru a ne afla în prezența *relei-credințe,* trebuie întrunite cumulativ mai multe condiții:

a) judecătorul sau procurorul să încalce norme ale dreptului material sau procesual;

b) încălcarea să se facă în cunoştință de cauză, *„cu știință";*

c) prin încălcarea respectivelor norme să se urmărească sau să se accepte vătămarea unei persoane (sau a mai multora).

Grava neglijență semnifică, potrivit alin. (2) al art. 99[1], situația în care *judecătorul sau procurorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic şi nescuzabil, normele de drept material ori procesual.*

Definiția legală ne permite să determinăm condițiile care atrag existența gravei neglijențe şi care o deosebesc pe aceasta de reaua-credință, anterior analizată. Este vorba despre întrunirea cumulativă a următoarelor condiții:

a) judecătorul sau procurorul să nesocotească norme de drept substanțial sau procesual;

b) nesocotirea acestor norme să se facă din culpă şi să se realizeze în mod grav, neîndoielnic şi nescuzabil.

Cea de-a doua diferență dintre conținutul art. 52 alin. (3) teza a doua din Constituție şi alin. (2) al art. 96 din Legea nr. 303/2004 constă în faptul că textul constituțional face referire la *rea-credință **şi** gravă neglijență,* pe când textul din lege se referă la *rea-credință **sau** gravă neglijență.* Se pune problema dacă şi de această dată este vorba despre o simplă schimbare de formă sau despre una cu implicații asupra regimului juridic al răspunderii. Şi de această dată apreciem că **a doua variantă** este cea corectă, dat fiind faptul că utilizarea conjuncției *„şi"* determină concluzia că **reaua-credință şi grava neglijență trebuie întrunite cumulativ,** pe când conjuncția *„sau"* atrage interpretarea că **poate fi vorba despre o prezență alternativă, fie a relei-credințe, fie a gravei neglijențe.** Ne întrebăm însă **dacă soluția derogatorie consacrată de textul legii este sau nu în spiritul Constituției? Dacă nu cumva, în acest fel, nu se atrage consecința modificării filozofiei constituționale a răspunderii patrimoniale a celor două categorii de magistrați?** Tindem să credem că ne aflăm în această situație, ceea ce ar impune clarificarea de către instanța de contencios constituțional[3].

Alin. (3) al art. 96 din Legea nr. 303/2004 **trimite la Codul de procedură penală,** prin care **sunt stabilite** *cazurile în care persoana vătămată are dreptul la repararea prejudiciilor cauzate prin erori judiciare săvârşite în **procesele penale.*** Constatăm că textul face referire la prima cauză de erori, respectiv **erorile judiciare în materie**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 51 din 23 ianuarie 2012.

[2] Definiție consacrată de art. 99[1] alin. (1) din Legea nr. 303/2004.

[3] Pe parcursul redactării prezentului volum, s-au aflat în dezbatere şi aprobare pachetul de reglementări asupra justiției, între care se află şi cea privind răspunderea magistraților. Dezbaterile aprinse, pro şi contra, inclusiv reacția instituțiilor Uniunii Europene a societății civile, au atras prelungirea procesului de adoptare a acestor reglementări, însă într-un final acest lucru s-a realizat, legea a fost promulgată de Preşedintele României.

penală. De altfel, cum am precizat deja, în varianta din 1991 Constituția făcea referire exclusiv la acestea prin fostul art. 48, devenit art. 52 după revizuire și republicare.

După cum se apreciază cu deplin temei, *„Modul în care este disciplinată desfășurarea procesului penal,* (și a oricărui proces, ne îngăduim noi să adăugăm), *precum și gradul de pregătire profesională a celor care sunt chemați să înfăptuiască justiția penală* (și orice tip de justiție, în general – V.V.) *exclud, în principiu, riscul producerii unor erori judiciare"*[1]. Excluderea este *în principiu,* cum susțin și reputații autori, pentru că, după cum precizează în continuare, *„actul de justiție este opera unor oameni și ca orice activitate umană poate fi supusă greșelii, este posibil ca și și în înfăptuirea justiției penale* (și nu numai, adăugăm noi) *să se producă, uneori, anumite erori judiciare"*[2].

Dreptul la reparație pentru vătămările aduse libertății persoanei de autoritățile statului prin erori judiciare este un drept tradițional în legislația românească. El a fost pentru prima dată introdus prin Codul de procedură penală din 1936[3] și apoi în Codul de procedură penală din 1968[4].

Noțiunea de **eroare judiciară** are o dublă accepțiune, respectiv **eroare de drept** și **eroare de fapt.**

Eroarea de drept reprezintă *„situația în care instanța de judecată aplică, într-un caz dat, o altă lege decât aceea care primește incidență în acel caz"*[5]. Erorile de drept sunt generate, de cele mai multe ori, de succesiunea în timp a legilor, care determină judecătorii să facă aplicarea altor norme decât cele care sunt incidente în materie.

Eroarea de fapt constă, în opinia aceluiași autor, în *„aprecierea greșită de către instanță a probelor administrate în cauză, datorită căreia aceasta (adică instanța) își formează o falsă reprezentare a realității stării de fapt a cazului dat"*[6]. Pot constitui erori de fapt cazurile de *interpretare greșită a probelor din dosar, necorelarea probelor* și chiar *nemotivarea unei hotărâri judecătorești, prin prisma probatoriului administrat și a susținerilor părților.*

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că *„motivarea unei hotărâri trebuie înțeleasă ca un silogism logic, de natură a explica inteligibil hotărârea luată, ceea ce nu înseamnă un răspuns exhaustiv la toate argumentele aduse de parte, dar nici ignorarea lor, ci o expunere a argumentelor fundamentale, care prin conținutul lor sunt susceptibile să influențeze soluția"*[7].

Analizând actualul Cod de procedură penală, constatăm că dispozițiile referitoare la procedura reparatorie pentru erorile judiciare în materie penală se regăsesc în art. 538-542, care se completează cu cele ale procedurii obișnuite, penale și civile, în egală măsură.

---

[1] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* București, 2015, p. 549.

[2] *Idem,* p. 549.

[3] Avem în vedere Cartea a IV-a, Titlul III, Secțiunea a II-a intitulată *„Daunele cuvenite victimelor erorilor judiciare"* (art. 431-432), precum și Cartea a VI-a, Titlul II, Capitolul III, intitulat *„Despăgubirea persoanelor deținute în prevenție pe nedrept"*(art. 556-571).

[4] În Titlul IV, Capitolul IV, referitor la *procedura reparării pagubei în cazul condamnării sau al luării unei măsuri preventive pe nedrept.*

[5] M.N. Costin, *Semnificația juridică a conceptelor de eroare materială și eroare de judecată în lumina doctrinei și jurisprudenței"* în revista Dreptul nr. 10/2017, p. 18.

[6] M.N. Costin, *Semnificația juridică a conceptelor de eroare materială și eroare de judecată în lumina doctrinei și jurisprudenței, art. cit.,* p. 19.

[7] Î.C.C.J (secția civilă) Dec. civ. nr. 1954/2014 *apud.* M.N. Costin, *Semnificația juridică a conceptelor de eroare materială și eroare de judecată în lumina doctrinei și jurisprudenței, art. cit.,* p. 20.

Din conținutul acestor prevederi, în doctrină[1] se apreciază că *dreptul la repararea pagubei în caz de eroare judiciară penală* vizează **patru cazuri.**

Primul dintre aceste cazuri este atunci când *persoana a fost condamnată definitiv, pe nedrept, la pedeapsa detențiunii pe viață, pedeapsa închisorii sau pedeapsa amenzii, hotărârea definitivă fiind pusă în executare.* Constatăm că acest caz are în vedere **o condamnare definitivă la una dintre cele trei categorii de pedepse,** printr-o **hotărâre definitivă,** care **să fi fost pusă în executare.**

Cel de-al doilea caz este, în opinia autorilor citați, atunci când *persoana a fost condamnată definitiv, pe nedrept, la pedeapsa detențiunii pe viață, pedeapsa închisorii sau pedeapsa amenzii, hotărârea definitivă nefiind pusă în executare.* În această situație, **condamnarea definitivă nu a fost pusă în executare,** *diferențele între condamnarea neurmată de executare şi condamnarea urmată de executare au însă implicații în ceea ce priveşte stabilirea întinderii prejudiciului.*

Cea de-a treia ipoteză priveşte cazul când *persoana a fost condamnată definitiv, pe nedrept, la aplicarea unei măsuri educative privative de libertate, hotărârea definitivă fiind pusă în executare.* Ea este urmată de o a patra şi ultima ipoteză, când *persoana a fost condamnată definitiv, pe nedrept, la aplicarea unei măsuri educative privative de libertate, hotărârea definitivă nefiind pusă în executare.* Constatăm că între cele două cazuri există un **element comun,** respectiv **o condamnare definitivă, pe nedrept, la o măsură educativă privativă de libertate** şi **un element de diferențiere,** respectiv **executarea,** în prima ipoteză, şi **neexecutarea,** în cea de-a doua, a hotărârii definitive.

Analizând cele patru cazuri care atrag **dreptul la repararea pagubei în cazul săvârşirii unei erori judiciare penale,** constatăm existența unor **condiții** care atrag naşterea acestui drept.

O primă condiție este aceea de a fi vorba despre o **hotărâre definitivă de reparare.** *Per a contrario,* rezultă că *„nu poate constitui temei pentru exercitarea unei asemenea acțiuni o hotărâre penală de condamnare care nu este definitivă. Justificarea constă în posibilitatea oferită celor interesați de a critica respectiva hotărâre prin intermediul căii ordinare de atac a apelului"*[2].

Cea de-a doua condiție este **să ne aflăm într-una dintre cele patru ipoteze** prezentate anterior. Cum am precizat deja, acestea sunt recunoscute, de doctrina relevantă în materie, ca fiind cazuri care generează intervenția răspunderii reparatorii pentru erori judiciare penale.

Cea de-a treia condiție, în opinia autorilor anterior citați este ca **hotărârea definitivă de condamnare, renunțare la aplicarea pedepsei sau amânarea aplicării pedepsei să fi fost anulată sau desființată pentru un fapt nou care dovedeşte că s-a produs o eroare judiciară**[3]. Prin intermediul ei, se stabileşte **cauza care a determinat anularea sau desființarea unei hotărâri definitive penale,** respectiv **intervenția unui fapt nou**[4] **care face proba că s-a produs o eroare judiciară.**

---

[1] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* 2015, pp. 551-552.

[2] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* 2015, p. 552.

[3] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* 2015, p. 552.

[4] Autorii mai adaugă *sau descoperit recent,* însă nu am găsit de cuviință să reiterăm această ipostază, care, în esența ei, este tot un fapt nou.

Prin **cea de-a patra condiție** se impune, după cum susține în mod constant atât doctrina de drept penal[1], cât şi cea de drept administrativ[2], ca **hotărârea definitivă de condamnare, renunțare la aplicarea pedepsei sau amânarea aplicării pedepsei să fi fost desființată în calea extraordinară de atac.**

Şi, în sfârşit, **o ultimă condiție** este aceea ca **în urma rejudecării cauzei să se fi pronunțat o hotărâre definitivă de achitare.** Este evident faptul că *„indiferent de modalitatea în care se invocă eroarea judiciară, prin revizuire sau redeschiderea procesului penal, pentru declanşarea procedurii speciale reparatorii este necesar ca, în urma rejudecării cauzei să se pronunțe o hotărâre judecătorească de achitare"*[3].

Prin alin. (4) al art. 96 se consacră regula conform căreia *„Dreptul persoanei vătămate la repararea prejudiciilor materiale cauzate prin erorile judiciare săvârşite în alte procese decât cele penale nu se va putea exercita decât în cazul în care s-a stabilit, în prealabil, printr-o hotărâre definitivă răspunderea penală sau disciplinară, după caz, a judecătorului sau procurorului pentru o faptă săvârşită în cursul judecății procesului şi dacă această faptă este de natură să determine o eroare judiciară".*

Prin acest text se reglementează **răspunderea patrimonială pentru alte categorii de erori judiciare decât cele de natură penală.**

Regimul juridic al **dreptului persoanei la reparații pentru prejudicii cauzate pentru alte erori judiciare decât cele de natură penală,** astfel cum se desprinde el din textul precitat, are următoarele dimensiuni:

a) **natura juridică a prejudiciului** care poate fi recuperat, astfel cum rezultă ea din textul de lege menționat, vizează **prejudiciile materiale.**

Analizând dispozițiile alin. (1)-(3) ale art. 96 din Legea nr. 303/2004, care se referă la **repararea prejudiciilor cauzate prin erori judiciare penale,** vom constata că **ele nu conțin nicio referire la natura prejudiciului, dacă este vorba despre un prejudiciu material sau moral.** Doctrina de drept procesual penal este însă fermă în sensul că poate fi vorba despre ambele categorii de prejudicii. Autori prestigioşi susțin faptul că *„Prin exercitarea acțiunii* (în repararea prejudiciului pentru erori judiciare penale – subl. ns.) *se vor avea în vedere nu numai pagubele materiale, ci şi daunele morale, traumele psihice cauzate prin erori judiciare ori prin privarea de libertate în mod nelegal"*[4].

În ceea ce priveşte prejudiciile cauzate de celelalte categorii de erori judiciare, care se pot produce în litigii civile, de drept al muncii, de contencios administrativ etc., constatăm că legiuitorul se referă, *expressis verbis,* la *prejudicii materiale.* De aici, problema **dacă legiuitorul a dorit să circumstanțieze între natura prejudiciului care se poate solicita şi acorda în cazul erorilor judiciare penale şi cel determinat de erori judiciare în alte categorii de procese.**

Din conținutul articolului şi modul în care el este interpretat de reprezentanți de marcă ai doctrinei, se poate considera astfel. Spunem aceasta raportându-ne la formularea expresă a textului şi susținerile doctrinare evocate. În opinia noastră, nu este corectă o asemenea soluție. Ea nu este în spiritul Legii noastre fundamentale şi a

---

[1] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* 2015, p. 553.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. 4, 2005, pp. 821-822.

[3] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* 2015, pp. 553-554.

[4] I. Neagu, M. Damaschin, *Tratat de procedură penală. Partea specială. În lumina noului Cod de procedură penală, op. cit.,* 2015, p. 550.

principiilor care ocârmuiesc statul de drept, dintre care invocăm **nediscriminarea** şi **egalitatea în faţa legii.** Considerăm că orice eroare judiciară, indiferent de natura ei, că este penală, civilă, de contencios administrativ sau de drept al afacerilor, trebuie să legitimeze, în condiţiile legii, dreptul de recuperare atât a prejudiciilor materiale, cât şi a celor morale. De aceea, apreciem că, *de lege ferenda, textul art. 96 alin. (4) din Legea nr. 303/2004 ar trebui modificat,* fie **prin eliminarea termenului *materiale,*** fie prin **adăugarea, alături de acesta, şi a termenului *morale;***

b) răspunderea pentru prejudicii determinate de erori judiciare, indiferent de tipul erorii, intervine nu datorită unor acte administrative, ci datorită unor erori judiciare, deci unor prejudicii deduse din hotărâri judecătoreşti prin care au fost comise erori judiciare, fiind vorba, în mod firesc, de două astfel de hotărâri:

– una prin care se soluţionează un litigiu în mod definitiv;

– o alta, prin care se constată că hotărârea anterioară a conţinut o eroare;

c) intervenţia acestei forme de răspundere presupune, pe lângă necesitatea **existenţei celor două hotărâri** şi a celorlalte condiţii pe care le-am analizat anterior şi **formularea, de către cel îndrituit, a pretenţiilor pentru repararea daunelor materiale sau morale suferite.**

Pentru repararea prejudiciului cauzat prin erori judiciare săvârşite atât în procesele penale, cât şi în procesele civile, comerciale, administrative etc., persoana vătămată se poate îndrepta cu acţiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanţelor, trebuind să obţină o hotărâre definitivă prin care statul să fie obligat la despăgubiri pentru repararea daunelor cauzate prin eroare judiciară demonstrată în cursul acestei acţiuni în pretenţii împotriva statului[1]. Statul este singurul care are acţiune în regres împotriva magistratului, neputând fi admisă o acţiune directă a unei persoane împotriva magistratului care a acţionat cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă[2].

Aceste aspecte rezultă în mod expres din conţinutul alin. (6) şi (7) ale art. 96 din Legea nr. 303/2004. Astfel, alin. (6) al art. 96 prevede că *„Pentru repararea prejudiciului, persoana vătămată se poate îndrepta cu acţiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanţelor Publice".* În continuarea acestui text, alin. (7) al art. 96 prevede că *„După ce prejudiciul a fost acoperit de stat în temeiul hotărârii irevocabile date cu respectarea prevederilor alin. (6), statul* se *poate îndrepta cu o acţiune în despăgubiri împotriva judecătorului sau procurorului care, cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă, a săvârşit eroarea judiciară cauzatoare de prejudicii".*

Constatăm că **legea stabileşte o succesiune a acţiunilor,** care este **obligatorie pentru titularul dreptului la apărare pentru prejudiciile produse prin erori judiciare: mai întâi se formulează acţiunea împotriva statului, reprezentat de Ministerul Finanţelor Publice** şi apoi **statul se poate îndrepta cu o acţiune în regres împotriva judecătorului sau procurorului care a determinat, prin reaua sa credinţă şi grava neglijenţă, producerea erorii respective.**

Legea stabileşte şi un **termen de prescripţie al acestui drept,** care este, în toate cazurile, de **un an.** Ceea ce nu prevede însă legea este **de când se calculează acest termen?** În realitate, este vorba despre **două termene, *unul* pentru formularea acţiunii în despăgubiri către stat, prin Ministerul Finanţelor Publice** şi ***cel de-al***

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 110.

[2] *Ibidem,* p. 110.

doilea, **pentru formularea acțiunii în regres.** În opinia noastră, **termenul curge de la rămânerea definitivă a hotărârilor care generează cele două tipuri de acțiuni.**

Un aspect important al regimului juridic al acestei forme de răspundere patrimonială intervenită pentru erori judiciare este cel consacrat de alin. (5) al art. 96 din Legea nr. 303/2004, care **exclude de la dreptul la reparație persoana care, prin faptele sale săvârșite în cursul procesului, a contribuit la producerea erorii judiciare.** Astfel, textul prevede că *„Nu este îndreptățită la repararea pagubei persoana care, în cursul procesului, a contribuit în orice mod la săvârșirea erorii judiciare de către judecător sau procuror".* Soluția este logică, ea fiind o aplicare a principiului de drept cuprins în adagiul latin *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*[1].

Secțiunea a IV-a

Răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației și instituțiilor publice pentru limitele serviciului public

O asemenea formă de răspundere are în prezent o consacrare expresă prin Codul administrativ, fiind vorba atât de art. 580 care o consacră cu valoare de principiu, cât și de art. 582 care reglementează *condițiile răspunderii exclusive a autorităților și instituțiilor publice pentru limitele serviciului public.* Ea se deduce, în egală măsură, din principiile constituționale care ocârmuiesc în prezent societatea, spre exemplu *principiul egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice* coroborat cu acela că *nimeni nu este mai presus de lege [art. 16 alin. (1) și (2)]; garantarea dreptului la viață, precum și la integritate fizică și psihică, prin art. 22,* drept care poate fi lezat prin *limitele unui serviciu public,* și exemplele ar putea continua cu celelalte drepturi fundamentale, a căror concretizare presupune prestarea unui serviciu public.

Asigurarea unor servicii de calitate, care să satisfacă așteptările cetățenilor, reprezintă o exigență care revine tuturor operatorilor de astfel de servicii, indiferent de statutul de agent public sau de agent privat autorizat al prestatorilor. De aici derivă și obligația serviciului public de a răspunde pentru calitatea serviciului prestat și dreptul uzagerilor de a dispune de mijloace prin care să angajeze o asemenea răspundere.

Nu de puține ori, deficiențele în prestarea serviciului public sunt determinate de **carențele în legiferarea lui**[2]**.** De aceea, se atrage atenția că în reglementarea serviciilor publice trebuie respectate *„principiile generale de legiferare, care trebuie să fie axate inclusiv pe ideea garantării instrumentelor necesare pentru identificarea unor soluții viabile scopului urmărit de legiuitor"*[3].

Cât privește **condițiile** care ar trebui să fundamenteze intervenția acestei forme de răspundere, în conformitate cu prevederile art. 582 din Codul administrativ, trebuie avute în vedere următoarele trei condiții:

– să existe un serviciu public care prin natura lui să conțină riscul producerii anumitor prejudicii pentru beneficiari. Mai exact, să prezinte anumite *„limite"*[4], adică să

---

[1] *Nimeni nu se poate apăra în justiție invocând propria sa turpitudine.*

[2] C.D. Stoian, *Carențe în legiferarea serviciului public prestat de dieteticieni,* în RDP nr. 4/2016, pp. 101-105.

[3] C.D. Stoian, *Carențe în legiferarea serviciului public prestat de dieteticieni, art. cit.*, p. 101.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 464.

conţină anumite carenţe de organizare şi funcţionare care să pună în pericol anumite valori materiale sau umane;

– să existe un prejudiciu, de natură materială sau morală, care să fie produs unei persoane fizice sau juridice;

– să existe o legătură de cauzalitate între utilizarea unui serviciu public, care prin natura sa să conţină riscul producerii anumitor prejudicii şi paguba produsă persoanei fizice sau, după caz, persoanei juridice.

Se impune precizat că existenţa unei legături de cauzalitate este o condiţie comună tuturor regimurilor de răspundere[1].

Acestora trebuie să li se adauge o a patra care, deşi nu este prevăzută expres de textul din Codul administrativ, se deduce în mod implicit, respectiv să se formuleze pretenţii de către partea prejudiciată. Aceasta deoarece acordarea ei nu se face din oficiu, ea presupune derularea unei proceduri prealabile care o pune în mişcare.

Secţiunea a V-a

Răspunderea solidară a autorităţilor publice şi a funcţionarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate

§1. Regim juridic general

Răspunderea administrativ-patrimonială reprezintă, în opinia unui autor, la care, în mare parte, ne raliem, *„acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităţilor administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administraţiei publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau la un interes legitim"*[2]. Deşi definiţia vizează **răspunderea administrativă-patrimonială,** cum este ea evocată, în realitate autorul defineşte **răspunderea administrativ-patrimonială pentru actele administrative nelegale.**

Observăm aici o problemă de fond, anume aceea că se identifică, aşa cum am precizat anterior, întreaga răspundere administrativ-patrimonială cu cea cauzată de acte administrative ilegale. De aceea, ne-am îngăduit să analizăm respectiva definiţie în contextul acestui tip de răspundere, respectiv cea administrativ-patrimonială, pe care o împărtăşim în mare parte, şi în contextul celor deja precizate.

Apreciem faptul că în definiţie regăsim referirea atât la *stat,* cât şi la o *unitate administrativ-teritorială.*

Spunem că împărtăşim definiţia precitată *în mare parte,* pentru câteva observaţii pe care ne îngăduim să le formulăm şi să adaptăm, corespunzător, definiţia.

În primul rând, *funcţionarii* sau *personalul* implicat în emiterea sau adoptarea unui act administrativ sau în refuzul de a face acest lucru pot fi obligaţi la repararea pagubelor.

În al doilea rând, pentru a fi în deplin acord cu Constituţia, este necesar să ne referim la *refuzul nejustificat al autorităţilor publice de a rezolva o cerere.*

---

[1] H. Belhrali, *Responsabilité administrative, op. cit.,* 2017, p. 265.

[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, 2010, p. 400.

Şi nu în ultimul rând, credem că ar fi mai riguros să precizăm în definiție că este vorba despre o *formă a răspunderii de drept administrativ,* şi nu despre *o formă a răspunderii juridice,* pentru a înlătura orice dubiu cu privire la apartenența acestei forme de răspundere juridică la dreptul administrativ.

Valorificând toate aceste precizări şi având ca punct de pornire definiția anterior menționată, definim răspunderea administrativ-patrimonială pentru acte administrative ca reprezentând *acea formă a răspunderii de drept administrativ care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale, precum şi a personalului acestora, la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al unei autorități publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau la un interes legitim.*

Această formă de răspundere are nu doar o recunoaştere legală expresă, ci şi un regim juridic dezvoltat, o lege-cadru, fiind vorba despre Legea nr. 554/2004.

Din conținutul acestei reglementări, raportat la Constituție, desprindem câteva principii care guvernează regimul acestei forme de răspundere, care se adaugă precizărilor deja făcute:

1) *legea condiționează acțiunea în prejudicii de acțiunea în anulare a actului*[1] *ori în obligarea la emiterea unui act administrativ, în cazul actului administrativ asimilat.*

Rezultă că, odată cu cererea de anulare totală sau parțială a unui act sau de obligare la emiterea actului, reclamantul trebuie să-şi precizeze şi pretențiile, dacă le cunoaşte. Dacă nu le cunoaşte, aceste pretenții pot fi formulate ulterior, pe cale de acțiune separată, însă numai *în situația în care a fost pronunțată o sentință judecătorească prin care se anulează, în tot sau în parte, un act administrativ sau se dispune obligarea la emiterea unui act.*

În cazul cererilor formulate în contenciosul administrativ de către persoanele vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale, cererea acestora este condiționată de declararea în prealabil a ordonanței ca fiind neconstituțională, în tot sau în parte, de Curtea Constituțională;

2) instanțele competente să se pronunțe asupra despăgubirilor solicitate sunt aceleaşi care se pronunță şi asupra ilegalității actului administrativ, tipic sau asimilat, adică **instanțele de contencios administrativ;**

3) această formă de răspundere este atrasă doar de actele administrative tipice sau asimilate, **ilegale** ale autorităților publice. În dreptul francez se admite faptul că răspunderea patrimonială poate interveni şi pentru acte administrative legale, având însă caracter de excepție[2];

4) o altă regulă pe care o instituie Legea nr. 554/2004 este *posibilitatea ca acțiunea să poată fi formulată şi personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea/adoptarea sau încheierea actului, ori care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim.*

Legea consacră, în ceea ce priveşte litigiile în care funcționarul este parte în proces, de sine stătător sau alături de autoritate, alte două principii, şi anume:

– *solidaritatea* dintre funcționar şi autoritatea publică în ceea ce priveşte suportarea despăgubirilor dispuse de instanță;

– *posibilitatea chemării în garanție* a superiorului ierarhic funcționarului public chemat în proces, care a dat ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

---

[1] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 177.

[2] X. Braud, *Cours de droit administratif général,* 1er éd. 2017-2018, Ed. Gualino, Paris, pp. 622-623.

În ceea ce priveşte **condiţiile** intervenţiei aceste forme de răspundere, trebuie să facem distincţie între două categorii de condiţii:

a) condiţii generale, de admitere a unei acţiuni în contencios administrativ, care sunt prevăzute de Legea nr. 554/2004;

b) condiţii speciale, care privesc admisibilitatea unei astfel de acţiuni când obiectul ei este reprezentat de cererea de acordare de despăgubiri materiale sau morale.

Art. 584 din Codul administrativ reglementează *condiţiile răspunderii administrativ-patrimoniale,* însă, în ciuda titlului său imprecis, desprindem din conţinutul său că se referă la răspunderea administrativ-patrimonială solidară pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative:

1. condiţia ca **actul atacat** să fie **ilegal.** Aşa cum am menţionat anterior, **actele legale ale autorităţilor publice nu îndrituiesc la despăgubiri, chiar dacă au produs prejudicii**

În egală măsură, apreciem că se impune adăugată o trăsătură desprinsă din jurisprudenţa I.C.C.J. (S.C.A.F.), care a statuat că *„acţiunile patrimoniale având ca obiect obligarea unei instituţii publice la plata unei sume de bani încasate nelegal (...),* ***sunt de competenţa instanţei de drept comun atunci când nu se cere şi anularea unui act nelegal sau nu se cere cenzurarea refuzului nejustificat de a emite un act administrativ, ori nu decurg din încheierea, modificarea, încetarea unui act administrativ"***[1].

2. condiţia ca **actul atacat** să fi cauzat **prejudicii materiale şi morale.**

După cum am arătat deja, pentru prima dată Legea nr. 29/1990, în prezent abrogată, prin art. 11 alin. (2), recunoştea posibilitatea ca *instanţa să se poată pronunţa atât asupra despăgubirilor materiale, cât şi asupra celor morale*[2]. O asemenea posibilitate este menţinută prin actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004.

3. condiţia privind **legătura de cauzalitate** dintre actul administrativ ilegal şi prejudiciu. *„Adesea neglijată, existenţa şi a calităţii legăturii de cauzalitate condiţionează deschiderea dreptului la reparaţie"*[3].

Se impune a fi precizat faptul că prejudiciul este cauzat, în cazul actului administrativ tipic, nu doar *prin emiterea unui act administrativ ilegal,* ci şi prin *punerea lui în executare,* ceea ce atrage efecte juridice de natură a produce prejudicii.

În cazul actului asimilat, *prejudiciul se produce prin chiar neemiterea actului.*

Totodată, nu orice ilegalitate a actului produce prejudicii. *„Ilegalitatea actului administrativ... trebuie să fie constatată de instanţa de judecată, în baza Legii contenciosului administrativ"*[4].

4. condiţia privind **culpa autorităţii publice şi /sau personalului acesteia.**

Aceleaşi condiţii trebuie îndeplinite şi în cazul în care răspunderea autorităţii publice intervine pentru **prejudiciile cauzate în baza unor contracte administrative.** Cum am menţionat deja, **actuala lege a contenciosului administrativ asimilează actului administrativ şi contractul administrativ care poate avea ca obiect *punerea în valoare a unui bun proprietate publică, de prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei lucrări publice.***

---

[1] I.C.C.J. (S.C.A.F.), Decizia nr. 6049 din 5 iulie 2013, comentată de Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în RDP nr. 1/2015, p. 135.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 471-472.

[3] S.Velley, *Droit administratif, op. cit.,* 14-ème édition, 2017-2018, p. 251.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 467.

Aceste contracte se supun unui regim de putere publică, ceea ce atrage competența instanțelor de contencios administrativ în soluționarea diferitelor litigii. Răspunderea pentru pagubele produse prin contracte administrative *se antrenează în condițiile prevăzute de legislația specială care reglementează diverse tipuri de contracte administrative*[1].

§2. Acțiunile în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Răspunderea administrativ-patrimonială prezintă o importanță deosebită, teoretică şi practică deosebită, dat fiind faptul că ea conferă persoanelor cărora li s-au produs pagube de către o autoritate publică, dreptul *„(...) de a obține repararea prejudiciilor imputabile acesteia (...)"*, ceea ce *„(...) reprezintă un element esențial al statului de drept şi satisface aspirațiile de dreptate şi morală ale societății moderne"*[2].

Determinarea modalităților procedurale prin intermediul cărora cel vătămat poate să oblige autoritatea publică să-l despăgubească se realizează prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, din conținutul căreia identificăm posibilitatea exercitării a trei forme de acțiuni[3]:

a) o acțiune îndreptată numai împotriva autorității pârâte;

b) o acțiune îndreptată exclusiv împotriva funcționarului;

c) o acțiune îndreptată concomitent împotriva autorității şi funcționarului.

Legea îngăduie ca titularul dreptului fundamental să poată opta pentru oricare din cele trei forme de acțiune.

Şi în varianta în care reclamantul optează pentru o acțiune care să fie îndreptată exclusiv împotriva funcționarului, realizarea viitoarei sale creanțe este, într-un fel, asigurată prin instituirea solidarității dintre funcționar şi autoritate, fundamentată şi pe prezumția solvabilității autorității, care creează premizele de realizare a acestei creanțe.

§3. Actele care pot fundamenta o acțiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Categoriile de acte care legitimează o acțiune în reparații, care să antreneze deci răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice, sunt aceleaşi cu cele care pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, indiferent de obiectul acțiunii.

Din analiza întreprinsă asupra instituției contenciosului administrativ, am constatat că una dintre primele condiții ale unei acțiuni în contenciosul administrativ este ca **actul atacat să fie act administrativ, sub formă tipică sau asimilată.**

Rezultă că de **esența actelor care pot fundamenta o acțiune în contencios, inclusiv o acțiune care să urmărească antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale a autorităților publice, este ca prin actul sau acțiunea în cauză să se realizeze o activitate de natură administrativă, însă în regim de putere publică.** Poate fi vorba, astfel despre **acte administrative unilaterale tipice sau asimilate** şi despre **contracte administrative,** toate cu caracter ilegal.

---

[1] C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, op. cit.*, 2016, p. 239.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 453.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 459.

O acțiune al cărei obiect este reprezentat de antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale nu poate fi fundamentată pe prejudicii care rezultă din actele unilaterale ale administrației care nu realizează puterea publică, din contracte civile sau din diferite operațiuni şi fapte administrative. Una din problemele dezbătute în literatura de specialitate interbelică şi actuală, precum şi în dreptul european, este aceea **dacă se pot acorda despăgubiri şi pentru prejudiciile cauzate de către autoritățile publice prin acte administrative legale.** În principiu, jurisprudența noastră nu admite despăgubiri pentru daunele cauzate prin acte legale, acordându-se despăgubiri pentru daunele pricinuite de fapte materiale legale ale administrației, admisibile în sistemul nostru de drept cu condiția ca să fie vorba de pagube cauzate proprietății private[1]. Putem constata în acest context o similitudine cu sistemul francez, unde, *în principiu, responsabilitatea puterii publice este o responsabilitate pentru greşeală*[2]. În egală măsură, regăsim şi o *răspundere fără greşeală,* care îmbracă două forme, *răspunderea pentru risc* şi *răspunderea pentru încălcarea (ruptura) egalității în fața sarcinilor publice*[3].

Art. 585 lit. a) din Codul administrativ nu face referire la *actul administrativ tipic sau asimilat.* În condițiile în care Legea nr. 554/2004 asimilează actelor administrative şi contractele administrative, urmează să înțelegem că prin **act administrativ** urmează să înțelegem toate formele de concretizare ale sale îngăduite de lege, adică atât forma tipică, dar şi cea asimilată. În ceea ce priveşte litigiile pentru angajarea răspunderii patrimoniale derivate din contracte administrative, urmează să avem în vedere modificările aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 212/2018, prin care litigiile care privesc executarea contractelor administrative au fost transferate instanțelor de contencios administrativ. O soluție pe care am menționat că nu o împărtăşim, dar care ne întrebăm dacă nu urmează să influențeze şi soluționarea cererilor în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale? Atâta vreme cât litigiile privind *anularea contractului administrativ* au rămas *în competența de soluționare a instanțelor de contencios administrativ,* la o primă vedere **nu vor fi modificări**, pentru că **aceleaşi instanțe ar urma să soluționeze şi litigiile privind eventuala răspundere administrativ-patrimonială pentru un contract administrativ nelegal.** Este însă posibil ca un asemenea contract să producă prejudicii şi în faza de executare a sa. Atunci vom înțelege că **de vreme ce litigiile rezultate din executarea contractului administrativ sunt de competența instanțelor de drept comun,** urmează să interpretăm că şi **cererile pentru angajarea răspunderii patrimoniale pentru prejudiciile produse de executarea unui contract administrativ vor fi soluționate tot de instanțele de drept comun.**

Urmează ca aceste aspecte să fie clarificate în viitor de legislație, dar şi de doctrină şi jurisprudență.

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 100.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome I^er^, 15^ème^ éd., 2015, p. 1293. Precizăm că în limbajul francez nu întâlnim deosebirea dintre *răspundere* şi *responsabilitate* pe care o întâlnim în sistemul românesc.

[3] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.,* Tome I^er^, 15^ème^ éd., 2015, p. 1336.

§4. Competența de soluționare a acțiunii privind răspunderea administrativ-patrimonială

În mod tradițional, *„competența de a acorda despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat prin acte sau fapte nelegale ale administrației a aparținut instanțelor de drept comun"*[1]. La o asemenea situație s-a ajuns deoarece primele reglementări, începând chiar cu Constituția din 1866, au încredințat judecarea unor asemenea acțiuni instanțelor de drept comun.

Adoptarea Legii fundamentale interbelice din 1923 a determinat schimbări în domeniu, în sensul că prin art. 99 trimitea la **dreptul comun,** iar prin art. 107 dădea contenciosul administrativ în *căderea puterii judecătoreşti,* însă potrivit **legii speciale.** Această *lege specială* la care trimitea art. 107 al Constituției interbelice a devenit Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925, care, în loc să clarifice, a perpetuat **dualitatea de competență,** prin norma conform căreia cererile în despăgubiri reglementate de art. 99 al Constituției din 1923 sunt soluționate de *instanțele ordinare.*

Competența ambelor categorii de instanțe, cele ordinare şi cele de contencios administrativ, de a judeca litigii care vizau angajarea răspunderii patrimoniale pentru prejudicii produse de actele şi faptele administrației a fost recunoscută şi de Curtea de Casație interbelică, care a considerat că este în beneficiul celui vătămat să dispună de două acțiuni şi deci, două mijloace de protecție, unul reprezentat de acțiunea pe calea dreptului comun şi celălalt, de acțiunea pe calea contenciosului administrativ.

Regimul de tip totalitar a atras desființarea contenciosului administrativ, în viziunea tradițională a acestei instituții, dat fiind faptul că, aşa cum am mai precizat[2], dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică a continuat să fie recunoscut de Constituția din 1965 şi dezvoltat prin lege.

Prima lege post-revoluționară în materia contenciosului administrativ, respectiv Legea nr. 29/1990, care a precedat actualei Constituții, a prevăzut în art. 1 că *orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale, recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat (...), se poate adresa* ***instanței judecătoreşti competente*** *pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi* ***repararea pagubei.***

Referirea la *repararea pagubei* era temeiul în angajarea răspunderii patrimoniale, iar *instanțele judecătoreşti competente* erau, la data apariției legii, secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor şi fostei Curți Supreme de Justiție[3].

Actuala Constituție, ca şi Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, consacră soluția competenței exclusive a instanțelor judecătoreşti de a soluționa litigiile de această natură, fiind vorba despre **tribunalele administrativ-fiscale,** iar până la înființarea acestora, de **secțiile speciale de contencios administrativ şi fiscal înființate în cadrul tribunalelor județene şi al tribunalului Municipiului Bucureşti, al Curților de Apel** şi al **Înaltei Curți de Casație şi Justiție.**

Asupra **viciilor de legalitate şi, în anumite limite, a celor de neconstituționalitate,** în egală măsură, urmează a se pronunța **instanțele judecătoreşti.**

---

[1] I. Săutean, *Competența în materia răspunderii patrimoniale a administrației publice pentru actele administrative unilaterale nelegale – acțiunea în despăgubire formulată pe cale separată, art. cit.*, p. 163.

[2] În partea consacrată contenciosului administrativ.

[3] Devenită, după revizuirea din 2003 a Constituției, Înalta Curte de Casație şi Justiție.

Spunem *„în anumite limite"*, raportându-ne la discuțiile, pe care urmează să le facem asupra Deciziei Curții Constituționale nr. 358/2018, mai exact asupra punctului 71 al acesteia, pe care intenționăm să le dezvoltăm în lucrările noastre viitoare.

Cu privire la competența instanțelor judecătorești de contencios administrativ de a se pronunța și asupra **unor aspecte de neconstituționalitate a actelor administrative,** într-o decizie a Curții Constituționale, care a generat și, suntem convinși, va continua să alimenteze multe dezbateri pro și contra de acum încolo, respectiv Decizia nr. 358/2018[1], se afirmă, în sinteză, că **instanțele judecătorești de contencios administrativ nu au competența să se pronunțe asupra aspectelor de neconstituționalitate ale actelor administrative atacate, ele putând să judece doar legalitatea acestor acte.** Mai exact, în par. 71 al Deciziei regăsim următoarea formulare: *„Cu privire la posibilitatea invocată de Președintele României ca ministrul justiției să atace refuzul Președintelui în contencios administrativ, Curtea constată că acest control judecătoresc se exercită numai în limitele unui control de legalitate a refuzului Președintelui României, fără a putea fi, însă, antamate aspecte de neconstituționalitate ce privesc întinderea competențelor celor două autorități. Instanța de contencios administrativ nu poate cerceta raportul de drept constituțional dintre ministrul justiției și Președintele României din moment ce între cele două autorități, în problema dată, nu se stabilesc raporturi de drept administrativ, ci de drept constituțional. De altfel, în acest sens se constată că art. 126 alin. (6) din Constituție prevede «controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ este garantat», ceea ce înseamnă că textul constituțional se referă atât la actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice, (...) raporturi care pot fi numai de drept administrativ (...). Astfel, având în vedere întinderea competenței sale funcționale și materiale, instanța de contencios administrativ nu are competența de a interpreta și aplica normele constituționale și, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional. respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale. **Instanța de contencios administrativ are competența de a verifica numai conformitatea actului administrativ cu legea, și nu cu Constituția astfel acestea efectuează un control de legalitate stricto sensu, și nu de constituționalitate** (subl. ns. – V.V.)".*

Am reprodus întreg paragraful, deoarece **considerăm că este obligatoriu ca el să fie avut în vedere în integralitatea lui, pentru a fi înțeles și interpretat în mod corect.** Aceasta deoarece **conține, din păcate, unele imperfecțiuni sau exagerări în argumentare, care pot determina, suntem siguri,** și au început deja să o facă, la fel ca și alte considerente ale ei[2], soluții categorice de respingere a lui. În opinia noastră, **soluția este corectă pe fond, dar este deficitar argumentată** și, datorită acestui aspect, ea va fi vehement criticată și poate genera și confuzii în practică și soluții neunitare. Curtea Constituțională a dorit să statueze, ceea ce a și afirmat, de altfel, în paragraful citat, că o **instanță de contencios administrativ nu poate cerceta un raport de drept constituțional** și **nici raportul dintre două autorități publice,** din

[1] Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

[2] M. Avram, *Errare humanum est sed perseverare diabolicum ... Despre eroarea Curții Constituționale în Decizia nr. 358/2018 și cum ar putea fi îndreptată*, articol publicat la data de 13 iunie 2018, https://juridice.ro/esentials/2224, accesat la data de 178 iunie 2018.

moment ce între cele două autorități, în problema dată, nu se stabilesc raporturi de drept administrativ, ci de drept constituțional. În același sens, **instanța de contencios administrativ nu are competența de a interpreta și aplica normele constituționale și, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional, respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale.**

Altfel spus, **instanța de contencios administrativ nu poate să se pronunțe asupra aspectelor care, în concepția și terminologia perioadei interbelice, constituiau acte de guvernământ.** De aici, până la a afirma Curtea Constituțională, că *„Instanța de contencios administrativ are competența de a verifica numai conformitatea actului administrativ cu legea, și nu cu Constituția astfel acestea efectuează un control de legalitate* stricto sensu, *și nu de constituționalitate"*, este o distanță kilometrică, și ea nu poate fi admisă pentru că este incorectă pe fond. Aceasta deoarece **instanțele de contencios administrativ sunt competente să se pronunțe asupra unor aspecte care vizează, implicit, și neconstituționalitatea lor.** Mai mult, chiar **nelegalitatea unor acte administrative izvorăște, de cele mai multe ori, din încălcarea unor norme și principii consacrate de legea fundamentală.** Spre exemplu, o hotărâre a Guvernului care adaugă la lege, care depășește limitele legii, este nelegală, din perspectiva faptului că este și neconstituțională, pentru că încalcă prevederile art. 108 alin. (2) din Constituție, conform cărora *hotărârile Guvernului se emit pentru organizarea executării legilor.* Este evident că într-o atare ipoteză, instanța de contencios constituțional este competentă să se pronunțe asupra acestui lucru. **Ea nu se poate însă pronunța exclusiv asupra aspectelor de neconstituționalitate** sau *de pură neconstituționalitate.* Ca să folosim situația raportului juridic de natură constituțională în care s-a pronunțat decizia nr. 358/2018, nu poate să anuleze un decret al Președintelui României de revocare a șefului Direcției Naționale Anticorupție doar pentru considerentul că a fost emis cu încălcarea competenței sale constituționale și cu negarea competenței ministrului justiției. Sau, și mai concret, să-l oblige pe Președinte să emită un asemenea decret, constatând, la solicitarea ministrului justiției, că refuzul său de a o face încalcă Constituția.

În opinia noastră, **un asemenea decret al Președintelui face parte din categoria actelor administrative care produc efecte juridice în planul altei ramuri de drept,** respectiv a celui **constituțional, și care pot fi cenzurate exclusiv de Curtea Constituțională, prin intermediul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională.** În egală măsură în care un act de stare civilă este act administrativ care produce efecte juridice în planul dreptului civil, ceea ce a determinat legislația în materia actelor de stare civilă să confere competența de soluționare a unor eventuale litigii generate de ele instanțelor de drept comun.

Ar fi necesar, și sperăm să se întâmple acest lucru, ca viitorul Cod de procedură administrativă să clarifice acest lucru, consacrând principiul conform căruia **actele administrative care produc efecte juridice în planul altei ramuri de drept sunt supuse căilor de atac specifice ramurii de drept căreia se circumscriu respectivele efecte juridice,** propunere pe care o formulăm, *de lege ferenda*[1].

Revenind la problema analizată, precizăm că, **judecând nelegalitatea actului,** instanța judecătorească este competentă să se pronunțe și asupra **aspectelor de neoportunitate ale actului.**

---

[1] Ne oprim aici cu comentariul, pentru că dezvoltarea subiectului este de resortul unui studiu sau chiar al unui comentariu al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Structura instanțelor judecătorești o regăsim reglementată în art. 126 din Constituție, care, în alin. (1) stipulează că *justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege*[1]. Textul trebuie coroborat cu alin. (5) în care:

– pe de o parte, **se interzice** înființarea de instanțe extraordinare;

– pe de altă parte, **se permite** înființarea, prin lege organică, a unor instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.

Sintagma **instanțe judecătorești specializate** o mai regăsim utilizată de două ori în Constituție. Mai întâi, în art. 140 alin. (1), conform căruia *în condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de* ***instanțe judecătorești specializate.*** Apoi, în art. 155 alin. (6) potrivit căruia *până la constituirea* ***instanțelor judecătorești specializate,*** *litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de către instanțele judecătorești ordinare.*

Tribunalele administrativ-fiscale se circumscriu categoriei **instanțelor judecătorești specializate** la care face trimitere textul constituțional, în a căror competență ar trebui să intre și soluționarea litigiilor privind angajarea răspunderii administrativ patrimoniale. Neînființarea acestora face în continuare aplicabilă norma tranzitorie a soluționării litigiilor cu acest obiect de către secțiile de contencios administrativ și fiscal constituite la toate instanțele judecătorești, cu excepția judecătoriilor. Practica a făcut ca și astfel de secții să-și schimbe în timp, statutul, ele judecând în comun mai multe categorii de litigii, însă în cadrul lor funcționează complete specializate de contencios administrativ, soluție pe care nu o împărtășim având în vedere că astfel de litigii presupun o anumită specializare, rezultată din particularitățile domeniului pe care îl vizează. Cel mai pregnant exemplu vizează litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi a României, care, de regulă, presupun și producerea unor prejudicii prin cheltuirea nelegală a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Din jurisprudența pe care instanțele judecătorești o creează prin soluțiile pe care le pronunță în cauzele care implică activitatea Curții de Conturi, am realizat, în virtutea calității avute, o defectuoasă înțelegere a problematicii pe care o pune acest gen de litigii, cu toate consecințele care rezultă de aici. În sprijinul acestor susțineri, invocăm următoarea speță: în urma unui control exercitat de Curtea de Conturi a României la o unitate administrativ-teritorială, s-a constatat cheltuirea defectuoasă a unor sume de bani prin acordarea unor drepturi salariale neprevăzute de lege. Era vorba de diferite sporuri stabilite prin contracte colective de muncă, pentru salariați, sau acorduri de serviciu, pentru funcționarii publici, care fuseseră aprobate de către consiliul local, în calitatea acestuia de organ deliberativ al autonomiei locale, prin hotărâri care nu fuseseră atacate de prefect, înregistrate la inspectoratele de muncă, astfel încât se crease o aparență de legalitate, care nu putea însă elimina flagranta lor nelegalitate, în contextul în care vizau drepturi salariale create prin alt gen de acte juridice decât prin lege sau, după caz, prin ordonanță a Guvernului.

Instanța de judecată, soluționând cauza, a statuat că *are dreptate Curtea de Conturi, deoarece numai legiuitorul poate să stabilească structura și cuantumul salariilor*, însă, dat fiind faptul că *aceste drepturi au fost acordate în baza unor acte administrative care nu au fost atacate de prefect și care au fost și înregistrate la structurile teritoriale de muncă, fără ca acestea să respingă înregistrarea lor,* rezultă că nu se

[1] M. Enache, *Statutul constituțional și legal al autorității judecătorești,* articol apărut în RDP nr. 2/2011, p. 12.

poate stabili răspunderea nici unui subiect de drept pentru prejudiciile create prin acordarea lor nelegală.

Am exemplificat cu o singură speță, însă practica acordării de drepturi salariale peste limitele legii s-a generalizat şi a determinat adoptarea, de către Guvern, a mai multor acte normative prin care au fost acordate aşa-zise *„amnistii fiscale"*, termen care nu este riguros juridic, el fiind consacrat la nivelul dezbaterii publice. Prin aceste legi[1] au fost scutite de la recuperare drepturile salariale care au fost acordate de către autoritățile publice într-un mod pe care Curtea de Conturi a României l-a apreciat a fi în afara legii.

§5. Prejudiciul a cărui reparație poate fi solicitată prin acțiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice

Dreptul la reparație este indisolubil legat de producerea unui prejudiciu. El desemnează paguba pe care o suportă un subiect de drept şi este o condiție de angajare a unei forme de răspundere[2].

Din punctul de vedere al condițiilor încălcate prin actul administrativ, tipic sau asimilat, care produce prejudicii, cum am precizat anterior, ne raliem concepției potrivit căreia **judecătorul de contencios administrativ se poate pronunța atât asupra legalității actului, cât şi asupra oportunității lui[3].**

Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, în prezent abrogată, a venit cu o inovație din perspectiva naturii prejudiciului care a avut ca efect revoluționarea materiei contenciosului administrativ în ansamblul său, fiind vorba despre **posibilitatea ca instanța de judecată să se poată pronunța atât asupra prejudiciilor de natură materială, cât şi asupra prejudiciilor morale.** Avem în vedere art. 11 alin. (2), care dispunea că *„În cazul admiterii cererii, instanța va hotărî şi asupra daunelor materiale şi morale cerute"*. Această normă a fost menținută prin art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, care, într-o formulare relativ asemănătoare, prevede că *„În cazul admiterii cererii, instanța va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru"*.

Prin art. 52 alin. (3) din Constituție se instituie o formă de răspundere patrimonială specială a statului, pentru prejudiciile produse prin erori judiciare. În forma inițială a Constituției, se făcea referire doar la **erorile judiciare în materie penală,** dar, în urma revizuirii, această răspundere a fost extinsă la **toate erorile judiciare,** fără excepție[4].

Răspunderea statului nu înlătură răspunderea judecătorilor care au acționat cu rea-credință sau gravă neglijență.

Răspunderea administrativ-patrimonială este o răspundere cu caracter autonom[5], supusă unor reguli speciale, proprii, altele decât cele care sunt consacrate de Codul civil şi care guvernează regimul răspunderii particularilor.

---

[1] Legea nr. 84/2012 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice publicată în M. Of. nr. 401 din 15 iunie 2012, Legea nr. 124/2014 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice şi Legea nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii, ambele publicate în M. Of. nr. 700 din 24 septembrie 2014.

[2] R. Chapus, *Droit administratif général, op. cit.*, Tome I[er], 15[ème] éd., 2015, p. 1235.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, 2005, p. 48.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, p. 432.

[5] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 178.

În dreptul francez se consideră că, pentru ca prejudiciul să deschidă calea dreptului la reparație și, implicit, a angajării răspunderii publice, este necesar ca el să întrunească mai multe caracteristici: să fie *cert*, fiind excluse prejudiciile eventuale; să fie direct, adică să aibă o legătură certă și directă cu acțiunea administrației; să fie *anormal,* respectiv să depășească inconvenientele inerente funcționării unui serviciu; să fie adesea *special,* în sensul că să fie produs în considerarea unei persoane determinate și nu comun ansamblului membrilor unei colectivități; *să vizeze o situație juridic protejată,* formulă consacrată în jurisprudența Consiliului de Stat, prin care s-au exclus de la dreptul la despăgubire persoanele care se aflau într-o situație ilegală[1].

Considerăm că acestea reprezintă criterii aplicabile și regimului juridic al răspunderii patrimoniale a statului și a autorităților publice în dreptul românesc.

§6. Răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor și a serviciilor publice

O formă particulară a acestei răspunderi o reprezintă cea reglementată de art. 584 din Codul administrativ. Textul prevede că *autoritățile și instituțiile publice și personalul acestora răspund patrimonial solidar pentru pagube produse domeniului public ori privat ca urmare a organizării sau funcționării serviciului public cu nerespectarea prevederilor legale în vigoare.* Este o formulare ca o declarație de principiu a existenței acestui tip de răspundere, fără precizări suplimentare, ceea ce ne determină să considerăm că legiuitorul nu a văzut-o ca pe o formă de răspundere administrativ-patrimonială de sine stătătoare. Ea poate fi înțeleasă ca o modalitate specifică de exprimare a răspunderii pentru anumite pagube rezultate din funcționarea unui serviciu public sau din valorificarea unor bunuri publice, cu încălcarea legii.

De menționat că din chiar denumirea ei rezultă că avem de-a face cu o *răspundere solidară,* a autorităților publice și a personalului acestora.

Secțiunea a VI-a
Răspunderea statelor membre în raport de încălcarea dreptului Uniunii Europene

§1. Argumentare

Am considerat de cuviință să introducem, în finalul părții consacrată răspunderii și al volumului II al tratatului, câteva aspecte legate de răspunderea administrativă a statelor în raporturile cu Uniunea Europeană. Dacă la nivelul statelor membre, răspunderea statului și a autorităților acestuia este atrasă de încălcarea legislației naționale, în raporturile cu Uniunea Europeană, răspunderea statelor este determinată de încălcarea dreptului Uniunii Europene. Tratatele constitutive nu au conținut prevederi referitoare la răspunderea statelor, nefiind *„menționat nici principiul răspunderii puterii publice, nici al răspunderii statelor pentru violarea dreptului Uniunii*

[1] J. Waline, *Droit administratif, op. cit.,* 26ème, pp. 522-523.

Europene"[1]. Intervenția acestei răspunderi este dedusă din art. 4 din TUE, care, în alin. (3) prevede că *„în temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate".* Acesta este considerat de către doctrină și jurisprudență **temeiul de drept** în baza căruia *„statele membre își asumă angajamentul să adopte orice măsură, generală sau specială, pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care rezultă din tratate (institutive sau modificatoare) sau care rezultă din actele Uniunii Europene"* și, implicit, *„să faciliteze îndeplinirea de către Uniune, a misiunii sale, abținându-se, totodată, de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii"*[2].

§2. Temeiul de drept în sistemul românesc

România a împlinit, în 2017, un deceniu de la dobândirea statutului de membru cu drepturi depline al Uniunii Europene.

Începând cu 1 ianuarie 2007, *„aderarea României la Uniunea Europeană a implicat aderarea la un spațiu de reguli bine definite, care reglementează buna funcționare a Uniunii în majoritatea politicilor existente, neaplicarea acestor reguli putând genera măsuri coercitive la adresa tuturor statelor prevăzute de acquis-ul comunitar: (...)"*[3], între care se regăsește și *„declanșarea unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii unei obligații de drept comunitar (infringement procedures)"*[4].

Acest lucru a impus, cum am arătat în primul volum al prezentei lucrări, o *etapă pregătitoare* în plan legislativ, reprezentată nu doar de încorporarea, în legislația internă, a *acquis*-ului fost comunitar, ci și de modificarea, în 2003, a Constituției, inclusiv prin introducerea unui titlu nou referitor la *integrarea euro-atlantică.* Dispoziții care pot fi considerate izvoare de drept în materia supusă analizei au existat și înainte de revizuirea constituțională. Avem în vedere art. 11, care în primele două alineate proclamă *îndatorirea statului român de a îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile care-i revin din tratatele la care este parte,* corelativ cu principiul conform căruia *tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern.* Aceste două texte au rămas nemodificate după revizuire. Lor li se adaugă art. 20 referitor la raportul dintre dreptul intern și cel internațional cu privire la drepturile omului, care a suferit o completare a alin. (2) partea finală. Astfel, acest articol prevede în forma actuală că *în cazul unor neconcordanțe între actele internaționale și cele interne privind drepturile omului, au prioritate primele,* ***cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.***

Dacă aceste texte se referă generic la *tratate și pacte internaționale,* prin art. 148 alin. (2) se consacră *„o singură teorie monistă*[5]*, și anume aceea a priorității dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern, fără nicio excepție"*[6].

---

[1] H. Belhrali, *Responsabilité administrative,* L.G.D.J, Paris, 2017, p. 121.

[2] A. Fuerea, *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligațiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene. Privire specială asupra României",* în revista Dreptul nr. 10/2017, p. 130.

[3] D. Vătăman, *Dreptul Uniunii Europene,* Curs universitar, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 303.

[4] D. Vătăman, *Dreptul Uniunii Europene, op. cit.,* p. 303.

[5] Prin art. 20 alin. (2) *„(...) este reglementat raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional, găsindu-și, astfel, aplicarea cele două teorii moniste: prioritatea dreptului internațional în raport cu dreptul intern, respectiv prioritatea dreptului intern în raport cu dreptul internațional".* (A. Fuerea, *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligațiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene. Privire specială asupra României", art. cit.,* p. 123).

[6] A. Fuerea, *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligațiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene. Privire specială asupra României", art. cit.,* p. 123.

§3. Rolul de a consacra intervenţia unei asemenea răspunderi i-a revenit Curţii de Justiţie a Uniunii Europene (C.J.U.E.)[1].

Sub aspect conceptual, acţiunea prin intermediul căreia se constată neîndeplinirea, de către un stat membru, a obligaţiilor care rezultă din tratatele institutive şi modificatoare este evocată prin sintagma **procedura de infringement**[2].

Acţiunea prin care se urmăreşte constatarea neîndeplinirii, de către un stat membru, a obligaţiilor asumate prin tratate poate fi declanşată de următoarele subiecte de drept: de **Comisia Europeană,** în calitatea acesteia de *„gardian al tratatelor";* de **un alt stat membru,** în temeiul art. 259 paragr. 1 TFUE care face trimitere la *„oricare dintre statele membre în cazul în care se consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligaţiile care îi revin în temeiul tratatelor";* de **Banca Europeană Centrală** şi **Banca Europeană de Investiţii,** care au dobândit această calitate, potrivit doctrinei[3], după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Acestor subiecte, care **în mod direct** (subiecte de sesină directe) pot declanşa procedura de infringement, se adaugă şi **subiectele care în mod indirect pot declanşa această procedură** (subiecte indirecte de sezină), respectiv **orice persoană fizică sau juridică** *poate sesiza Comisia Europeană în vederea declanşării procedurii în constatarea neîndeplinirii obligaţiilor asumate de statele membre prin tratate*[4].

C.J.U.E. printr-o hotărâre pronunţată în anul 1960[5] a statuat că *„dacă Curtea constată într-o hotărâre că un act legislativ sau administrativ emanând de la o autoritate a unui stat membru este contrară dreptului comunitar, acest stat este obligat, în virtutea art. 86 din Tratatul CECA, atât de a revizui actul despre care este vorba, cât şi de a repara efectele ilicite pe care el le-a putut produce"*[6].

În acest fel, a fost statuată, la nivelul jurisprudenţei europene, **obligaţia unui stat membru de a repara prejudiciile produse prin acte interne contrare dreptului european,** la acea vreme, devenit ulterior, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, **dreptul Uniunii Europene.** Regimul acestei răspunderi, condiţiile intervenţiei ei, aveau să fie dezvoltate prin jurisprudenţa ulterioară a instanţei europene de la Luxemburg. Este vorba despre mai multe hotărâri, pronunţate în ultimul deceniu al secolului trecut, şi anume: Hotărârea *Francovich*[7], *Brasserie du Pecheur*[8] şi *Dillenkoffer*[9].

Prin toate aceste hotărâri, a fost fundamentat regimul răspunderii administrative atrasă de violarea, de către statele membre, a prevederilor dreptului Uniunii Europene. Intervenţia acestei răspunderi este determinată de împlinirea a **trei condiţii** şi anume:

a) să fie vorba despre o încălcare, de către statul membru, a unor norme existente la nivel european prin care se consacră drepturi particularilor;

b) în al doilea rând, această încălcare să fie suficient caracterizată;

---

[1] Fostă Curte de Justiţie a Comunităţii Europene (C. J.C.E.).

[2] În limba engleză, termenul înseamnă *încălcare,* însă, cum se precizează în doctrină, el nu se evocă printr-un singur cuvânt, ci prin formularea *încălcarea obligaţiilor asumate prin tratate* sau *încălcarea dreptului Uniunii Europene (*sau *unional).*

[3] G. Fabian, *Drept instituţional comunitar,* ed. a III-a, rev. şi ad., cu referiri la Tratatul de la Lisabona, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010, pp. 352-353.

[4] A. Fuerea, *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligaţiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene. Privire specială asupra României", art. cit.*, p. 125.

[5] Este vorba despre Decizia *Humblet-Lebon* din 16 decembrie 1960.

[6] Citat după H. Belhrali, *Responsabilité administrative, op. cit.,* 2017, p. 121.

[7] CJCE, 19 noiembrie 1991.

[8] CJCE, 5 martie 1996.

[9] CJUE, 8 oct. 1996.

c) să existe o legătură de cauzalitate între încălcarea normei de drept european şi paguba produsă particularilor[1].

Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene intervine indiferent de natura actului juridic prin care se produce, putând fi vorba despre un act administrativ, legislativ sau jurisdicțional.

Printr-o altă hotărâre pronunțată în 2003, respectiv hotărârea *Kobler*[2], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a admis că şi o hotărâre jurisdicțională pronunțată cu violarea dreptului Uniunii Europene poate atrage răspunderea statului membru căruia aparține organul jurisdicțional care a pronunțat respectiva hotărâre.

Regimul răspunderii statelor membre pentru încălcarea dreptului european statuat prin jurisprudența Curții de Justiție de la Luxemburg influențează şi jurisprudența instanțelor naționale, în contextul în care o asemenea jurisprudență se impune celei a instanțelor naționale.

În egală măsură, dreptul național al statelor membre în materia răspunderii statului şi autorităților publice este influențat şi de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg. În situația în care CEDO condamnă un stat pentru violarea unuia dintre drepturile prevăzute de Convenție, ea *„precizează şi consecințele care sunt atrase din punct de vedere al reparării atingerilor aduse drepturilor"*[3].

În ceea ce priveşte **situația României,** conform sursei citate[4], existau în fază precontencioasă **59** de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor asumate prin tratate, dintre care **20** referitoare la *incompatibilitatea normelor juridice naționale cu legislația Uniunii Europene* şi **39** referitoare la *neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor naționale de transpunere.*

Reprezentarea intereselor României în litigiile care au ca obiect soluționarea procedurilor de infringement se realizează de către Agentul Guvernamental pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene şi a Curții de Justiție a Asociației Europene a Liberului Schimb din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, între atribuțiile căruia se regăsesc, potrivit art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 11/2017[5] şi *„procedurile reglementate de art. 258-260 TFUE privind etapele precontencioase şi contencioase ale acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor"*[6].

Se impune precizat faptul că, raportându-ne la jurisprudența instanțelor naționale, inclusiv la cea a Curții Constituționale, observăm că în conținutul ei sunt invocate în mod frecvent principii desprinse din jurisprudența celor două instanțe europene, de la Luxemburg şi de la Strasbourg sau soluții pronunțate de acestea în anumite spețe.

---

[1] H. Belhrali, *Responsabilité administrative, op. cit.*, 2017, p. 122.

[2] CJCE, 30 sept 2003.

[3] H. Belhrali, *Responsabilité administrative, op. cit.*, 2017, p. 124.

[4] A. Fuerea, *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligațiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene. Privire specială asupra României", art. cit.*, pp. 133-134.

[5] Publicată în M. Of. nr. 84 din 30 ianuarie 2017.

[6] A. Fuerea, *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligațiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene. Privire specială asupra României", art. cit.*, pp. 132-133.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie selectivă

I. CURSURI, TRATATE, MONOGRAFII

1. AUTORI ROMÂNI

Adam, I., *Proprietatea publică şi privată asupra imobilelor din România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2000;

Albu, E., *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Alexandru, I., Cărăuşan, M., Popescu, I., Dincă, D., *Drept administrativ,* Ed. Economică, Bucureşti, 2002;

Alexandru, I., Ivanoff, I.V., Gilia, C., *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007;

Alexandru, I., Slăniceanu, I.P., Cărăuşan, M., Enescu, C.-I., Dincă, D., *Drept administrativ,* Ed. Economică, Bucureşti, 2003;

Alexe, I., *Înalții funcționari publici,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Apostol Tofan, D., *Drept administrativ,* vol. II, ed. 4, ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Apostol Tofan, D., *Puterea discreționară şi excesul de putere al autorităților publice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Apostolache, M.C., *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comentată şi adnotată,* ediția a II-a, revăzută, completată şi adăugită, Ed. Universitară, Bucureşti, 2017;

Bălan, E., *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007;

Bălan, E., *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Bîrsan, C., *Drept civil. Drepturile reale principale,* ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007;

Bîrsan, G.V., Georgescu, B., *Excepția de nelegalitate, Jurisprudența Secției de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Bîrsan, G.V., Georgescu, B., *Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, 2007-2008,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Bogasiu, G., *Legea contenciosului administrativ Comentată şi adnotată*, Ediția a III-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Brezoianu, D., *Drept administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Brezoianu, D., Oprican, M., *Administrația publică în România,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Cătană, E.-L., *Contenciosul actelor administrative asimilate,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Cătană, E.-L., *Drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Ceterchi, I., Craiovan, I., *Introducere în teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1998;

Chiriac, L., *Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice. Actele administrative. Actele administrativ-jurisdicționale. Contractele administrative,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Ciobanu, A.-S., *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franța. Insesizabilitatea. Instituirea de limite şi servituți. Protecția juridică specială a integrității şi afectațiunii domeniale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Ciobanu, A.-S., Coman Kund, F., *Drept administrativ,* ed. a III-a, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Ciobanu, A.-S., *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Ciobanu, A.-S., *Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Ciobanu, A.-S., *Regimul contractelor de concesiune,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Costin, G., *Noțiunea contractului administrativ,* Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, Imprimeria centrală, Bucureşti 1945;

Dănişor, D.-C., *Democrația deconstituționalizată,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, Universitaria, Craiova, 2013;

Deleanu, I., Deleanu, S., *Jurisprudența şi revirimentul jurisprudențial. Eseu,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Deleanu, I., *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1992;

Deleanu, I., *Tratat de procedură civilă,* vol. I, ediție revăzută, completată şi actualizată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Dinescu, A.-G., *Legislația contravențiilor. Comentarii, doctrină şi jurisprudență,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016;

Diti Tarangul, E., *Tratat de drept administrativ,* Cernăuți, 1944;

Dogaru, I. (coord.) *Drept civil. Idei producătoare de efecte juridice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Dogaru, I., Drăghici, P., *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor în reglementarea NCC,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, Bucureşti 2014;

Dongoroz, V., Kahane, S., Oancea, I., Fodor, I., Iliescu, N., *Înlocuirea răspunderii penale pentru unele infracțiuni cu răspunderea administrativă sau disciplinară,* Ed. Academiei, Bucureşti, 1957;

Dragomir, E., Niță, D., *Tratatul de la Lisabona,* Ed. Nomina Lex, Bucureşti, 2009;

Dragoş, D.C., *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicații, Ed. All Beck*, Bucureşti, 2005;

Dragoş, D.C., *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001;

Drăganu, T., *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970;

Drăganu, T., *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1959;

Drăganu, T., *Introducere în teoria şi practica statului de drept,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992;

Drăganu, T., *Liberul acces la justiție,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003;

Duculescu, V., Călinoiu, C., Duculescu, G., *Constituția comentată şi adnotată,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997;

Duțu, M., *Dreptul urbanismului,* ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Duțu, M., *Tratat de dreptul mediului,* vol. I, Ed. Economică, Bucureşti, 1998;

Fabian, G., *Drept instituțional comunitar,* ediția a III-a, revăzută şi adăugită, cu referiri la Tratatul de la Lisabona, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;

Fanu-Moca, A., *Contenciosul fiscal,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Florea, M., *Responsabilitatea acţiunii sociale,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1976;

Gavriş, D.M., Eftimie, M., Belu Magdo, M.-L., Afrăsenie, M., Niţă, C.M., Mateescu, A-M., Gârbovan, D., Puşchin, C., Stoian, M.A., Mădulărescu, E., Răducan, G., Dănăilă, V., Oprina, E., Bleoancă, A., Morozan, Fl., Ţiţ, N.H., Rohnean, D.-A., *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă,* Vol. III, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012;

Ghencea, F.L., *Autorizarea administrativă. Teorie. Practică. Jurisprudenţă,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Giurgiu, L., Segărceanu, A., Rogoveanu, C.H., *Drept administrativ,* Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001;

Grigoraş, C., *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014;

Hotca, M.A., *Regimul juridice al contravenţiilor. Comentarii şi explicaţii,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Ionescu, C., *Constituţia României, comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Ionescu, R., *Drept administrativ,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti 1970;

Iorgovan, A., *Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004;

Iorgovan, A., *Odiseea elaborării Constituţiei,* Ed. Vatra Românească, Târgu-Mureş, 1998;

Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ,* vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Iorgovan, A., Vişan, L., Ciobanu, A.-S., Pasăre, D.I., *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) cu modificările şi completările la zi. Comentariu şi jurisprudenţă,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Iovănaş, I., *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Controlul exercitat asupra activităţii administraţiei publice,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1997;

Lazăr, I., *Jurisdicţii administrative în materie financiară,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Lazăr, R.-A., *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Micul dicţionar academic, Academia Română, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2002;

Mihai, G., *Fundamentele dreptului. Teoria răspunderii juridice,* vol. V, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Mrejeru, Th., *Contenciosul administrativ, Doctrină. Jurisprudenţă,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Muraru, I., *Avocatul Poporului – instituţie de tip ombudsman,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Muraru, I., Constantinescu, M., Tănăsescu, E.S., Enache, M., Iancu, G., *Interpretarea Constituţiei. Doctrină şi practică,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Muraru, I., Tănăsescu, E.S. (coord.), *Constituţia României, Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Neagu, I., Damaschin, M., *Tratat de procedură penală. Partea generală,* ed. a II-a, în lumina noului Cod de procedură penală, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Negoiță, A., *Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992;

Negoiță, A., *Drept administrativ,* 2001;

Negoiță, A., *Drept administrativ,* Ed. Silvy, Bucureşti, 1996;

Negulescu, P., *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, vol. I, Bucureşti, 1934;

Nicola, I., *Drept administrativ,* Ed. Universității „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007;

Nicola, I., *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Nicolae, M., *Drept civil. Teoria generală. Vol. I, Teoria dreptului civil,* Ed. Solomon, Bucureşti, 2017;

Oroveanu, M.T., *Tratat de drept administrativ,* Ed. Cerma, Bucureşti, 1994;

Petrescu, R.N., *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Pivniceru, M.M., Susanu, P., Tudorache, D., *Contravenția. Îndrumar teoretic şi practic,* Institutul European Iaşi, 1997;

Podaru, O., Chiriță, R., *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Comentată şi adnotată,* Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2006;

Podaru, O., *Drept administrativ. Vol. II, Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011

Podaru, O., Chiriță, R., Păsculeț, I., *Regimul juridic al contravențiilor, O.G. nr. 2/2001 comentată,* ediția a 3-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Podaru, O., Chiriță, R., *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Podaru, O., *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. Vol. I. Actul administrativ (II). Un secol de jurisprudență (1909-2009),* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;

Podaru, O., *Drept administrativ. Vol. I., Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;

Poenaru, I., *Regimul juridic al contravențiilor. Ordonanța Guvernului nr. 2/2001,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Popa, E., *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2000;

Popa, N., Eremia, M.C., Cristea, S., *Teoria generală a dreptului,* ed. a 2-a, revăzută şi adăugită, Ed. All Beck Bucureşti;

Preda, M., *Drept administrativ, partea generală,* ed. revăzută şi actualizată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Prisăcaru, V., *Contenciosul administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1994;

Prisăcaru, V., *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* ed. a III-a, revăzută şi adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Puie, O., *Contenciosul administrativ,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;

Puie, O., *Serviciile de utilitate publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Rarincescu, C.G., *Contenciosul administrativ român,* ed. a II-a, Ed. Universală Alcalay & Co, Bucureşti, 1931;

Rîciu, I., *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Santai, I., *Drept administrativ şi ştiința administrației,* vol. II, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2005;

Săraru, C.-S., *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016;

Stănescu, V., *Spațiul public. Gestionare şi comunicare,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Şandru, D.-M., Alexe, I. (editori), *Legislația Uniunii europene în materia achizițiilor publice,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2018;

Ştefănescu, I.T., *Tratat teoretic şi practic de dreptul muncii,* ed. a 3-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Teodorescu, A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Bucureşti, 1929, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" SA;

Trăilescu, A., *Drept administrativ,* ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Trăilescu, A.I., Trăilescu, A.A., *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicații,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013;

Țiclea, A., *Răspunderea disciplinară. Teorie şi jurisprudență.* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Ungureanu, C.T., Afrăsinie, M., Cigan, D., Eftimie, M., Irinescu, L., Papureanu, M., Florescu, E., Târsia, A.C., Voicu, C., Frențiu, C.G., Morozan, F., Croitoru, M., Popa, I., Mirea, L., Podaru, O., Cosma, D.M., Roşioru, E., *Noul Cod civil. Comentarii, doctrină, jurisprudență*, vol. I, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012;

Ursuța, M., *Codul de procedură civilă 2017. Jurisprudență. Sinteze,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017;

Ursuța, M., *Procedura contravențională,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;

Vătăman, D., *Dreptul Uniunii Europene,* Curs universitar, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Vedinaş, V., Ciobanu, A.-S., *Reguli de protecție domenială aplicabile unor bunuri private,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, Capitolul II – *Privire asupra evoluției istorice a noțiunii de domeniu public;*

Vedinaş, V., *Deontologia vieții publice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2007;

Vedinaş, V., *Introducere în dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Fundației „România de Mâine", Bucureşti, 1999;

Vedinaş, V., *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii, legislație, doctrină şi jurisprudență,* ed. a II-a, rev. şi ad., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016;

Vedinaş, V., *Drept administrativ,* ed. a X-a, rev. şi act., Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017;

Vedinaş, V., *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004;

Vermeulen, J., *Curs de drept administrativ,* Anul II Licență, 1939, Ed. Cultura Poporului, Bucureşti,;

Vermeulen, J., *Evoluția dreptului administrativ român,* Bucureşti, Institutul de Arte Grafice „Vremea", 1943;

Zaharia, G.T., Budeanu-Zaharia, O., Budeanu, T.I., Chiuariu, T.A., *Tratat de drept administrativ,* Ed. Junimea, Iaşi, 2001;

2. AUTORI STRĂINI

Belhrali, H., *Responsabilité administrative,* L.G.D.J, Paris, 2017;

Boulois, J., Chevallier, R.-M., *Grands arrêts de la Cour des Justice du Communautés Européennes,* Tome I, 6-ème éd., Dalloz, Paris, 1994;

Braud, X., *Cours de droit administratif général,* 1re éd., 2017-2018, Gualino, Paris.
Chapus, R., *Droit administratif général,* Tome 1er, 15-ème éd., Montchrestien, 2015;
Chauvin, F., *Administration de l'État,* 5é éd., Dalloz, Paris, 1998;
Del Vecchio, G., *Lecţii de filozofie juridică,* Ed. Europa Nova, 1995;
Dupuis, G., Guedon, J.M., *Droit administratif,* 3-ème éd., A. Colin, Paris, 1991;
Gros, M., *Droit administratif. L' angle jurisprudentiel,* 5-ème éd., L'Harmattan, Paris, 2014;
Guyomar, M., Seiller, B., *Contentieux administratif,* Dalloz, Paris, 2017;
Jèze, G., *Les libertés individuelles,* Institut International de Droit Public, P.U.F., 1929;
Madiot, Y., *Aux frontières du contract et de l'acte unilateral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français,* LGDJ, Paris, 1971;
Orlov, M., *Drept administrativ,* Ed. Epigraf, Chişinău, 2001;
Pacteau, B., *Les juges de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif,* LGDJ, Paris, 1977;
Peiser, G., *Contentieux administratif,* 12-ème éd., Dalloz, Paris, 2001;
Rouault, M.-C., *Droit administratif et institutions administratives,* 4-ème édition, Bruylant, collection Paradigme, 2017;
Serrand, P., *Droit administratif. Tome I. Les actions administratives,* 2-ème éd., P.U.F. Paris, 2015;
Stirn, B., Aguila, Y., *Droit public français et européen,* Dalloz, Paris, 2014;
Van Lang, A., Gonduin, G., Inserguer-Brisser, V., *Dictionnaire de Droit administratif,* 3-ème éd., Éd. Dalloz, Paris, Armand Colin, 2002;
Vedel, G., Delvolvé, P., *Droit administratif,* 12-ème éd., P.U.F., Paris, 1990;
Velley, S., *Droit administratif,* 14-ème éd., Vuibert, Paris, 2017-2018;
Waline, J., *Droit administratif, op. cit.,* 26-ème éd., Dalloz, Paris, 2016;

II. STUDII, ARTICOLE

1. AUTORI ROMÂNI

Albu, E., *Contracte administrative. Achiziţiile publice şi contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 1/2007;
Albu, E., *Jurisprudenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în Revista Română de Drept Public nr. 3/2011;
Albu, E., *Motivarea actelor administrative – garanţie a dreptului la o bună administraţie (administrare),* în Revista de Drept Public nr. 4/2010;
Albu, E., *Principiile dreptului la o bună administrare în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului,* în Bălan, E., Iftene, C., Varia, G., Văcărelu, M. (coord.), *Dreptul administrativ contemporan, spre o concepţie unitară în doctrina şi practica românească,* ed. comunicare.ro, ISBN 978-973-711-183-8, 2008;
Alexe, I., *Regimul sancţionator prevăzut de Regulamentul (UE) 2016/679 privind protecţia datelor cu caracter personal,* în Curierul Judiciar nr. 1/2018;
Andreescu, M., Andreescu, C., *Supremaţia Constituţiei în contextul principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene,* în Dreptul nr. 8/2017;
Apostol Tofan, D., *Modificările esenţiale aduse instituţiei contenciosului administrativ prin noua lege-cadru în materie (I),* în Curierul Judiciar nr. 3/2005;

Apostol Tofan, D., *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege-cadru în materie (II)*, în Curierul Judiciar nr. 4/2005;

Apostol Tofan, D., *Necesitatea codificării procedurii administrative*, în Revista de Drept Public nr. 1/2002;

Apostol Tofan, D., *Unele considerații despre codificarea administrativă*, în Bălan, E., Iftene, C., Troanță, D., Văcărelu, M. (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2017;

Aramă, E., Coca, G., *Dreptul de proprietate şi interesul general: configurarea unor reguli privind compatibilizarea lor*, în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Avram, M., *Errare humanum est sed perseverare diabolicum ... Despre eroarea Curții Constituționale în Decizia nr. 358/2018 şi cum ar putea fi îndreptată*, articol publicat la data de 13 iunie 2018, https://juridice.ro/esentials/2224, accesat la data de 17 iunie 2018;

Balaci, C., *Reflecții asupra elementelor componente ale principiului* ***ne bis in idem*** *din perspectiva practicii judiciare*, în Dreptul nr. 10/2017;

Bădescu, M., *Doctrina pedepsei în opera lui Petre Pandrea*, în Revista de Drept Public nr. 4/2014;

Bălan, E., *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde şi principii de bună administrare*, în Bălan, E., Iftene, C., Văcărelu, M. (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016;

Beligrădeanu, Ş., *Jurisdicția muncii* versus *contenciosul administrativ*, în Dreptul nr. 2/2016;

Bîrgău, M., *Recursul grațios – mod de restabilire a legalității în administrația publică pe cale amiabilă*, articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004*, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Bîrsan, G., Georgescu, B., *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual*, în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Bleoancă, A., *Un caz de competență alternativă de ordine publică prevăzut în noul Cod de procedură civilă*, în *Dreptul* nr. 1/2015;

Carp, R., *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu şi fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei şi Uniunii Europene*, în Revista de Drept Public nr. 4/2010;

Cătană, E.-L., *Observații critice privind modul de stabilire a prețului concesiunii/închirierii bunurilor din domeniul public şi privat al unităților administrativ-teritoriale prin noul cadru normativ în materia organizării, administrării şi exploatării pajiştilor permanente* în Revista de Drept Public nr. 3/ 2014;

Cernat, P., *Reflectarea dispozițiilor constituționale privind instituția contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală*, în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Cernea, E., *Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc*, în Revista de Drept Public nr. 1/1999;

Chiriac, L., *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ*, în Dreptul nr. 11/2009;

Ciobanu, A.-S., *Aspecte controversate privind soluționarea litigiilor având ca obiect contracte administrative*, în Bălan, E., Iftene, C., Varia, G., Troanță, D., Văcărelu, M.,

(editori), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare. Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Ciobanu, A.-S., *Termenul de introducere a acțiunii în anulare în baza art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Curierul Judiciar nr. 6/2006;

Ciorăscu, F., Gălățanu, C.-G., *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Clipa, C., *Considerații cu privire la regimul juridic al anulabilității actului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2012;

Coman Kund, L., *Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților publice locale,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Cornea, C., *Unele opinii privind răspunderea contravențională a persoanelor juridice pe marginea Proiectului Codului contravențional al Republicii Moldova,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 8/2006, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Damcali, A., *Considerații interpretative asupra prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2016;

Dănişor, G., *Critica dreptului abstract,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Deleanu, I., Enache, M., *Premisele şi mecanismele statului de drept,* în Dreptul nr. 12/1993;

Deleanu, I., *Loialitatea în perspectiva noului Cod de procedură civilă,* în Dreptul nr. 12/2012;

Demciuc, E., *Nulitatea contractelor administrative,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006;

Diaconu-Dascălu, D., *Aspecte generale privind cesiunea contractului de concesiune, în Tendințe actuale în dreptul public, abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Dinu, A., *Mediatorul Republicii în Franța,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Dinu, I.-C., Dinu, C., *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2014;

Dornean Păunescu, R., *Regimul juridic al excepției de nelegalitate în lumina reglementării actuale,* în Dreptul nr. 5/2015;

Dragodan, A.N., *Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarului public şi statutul comisiilor de disciplină. Analiză comparativă între reglementarea legală actuală şi proiectul de lege privind Codul administrativ,* în volumul Bălan, E., Iftene, C., Troanță, D., Văcărelu, M. (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Dragoman, I., *Comandament şi administrație în activitatea militară,* în Caietul ştiințific al Institutului de Ştiințe Administrative al României, Sibiu, 2000;

Dragoman, I., *Militarii şi contenciosul administrativ,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea*

pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Drăganu, T., *Câteva reflecţii pe marginea unui recent proiect de lege a contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Duculescu, V., *Impactul globalizării şi privatizării asupra procesului de constituţionalizare a dreptului,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Dumitrescu, D., Verginică, V., *Excepţia de nelegalitate – probleme de admisibilitate şi alte observaţii procedurale,* în Revista de Drept Public nr. 4/2006;

Duţu, M., *Consideraţii referitoare la oportunitatea, posibilitatea şi particularităţile jurisdicţiilor specializate în materie de mediu,* în Dreptul nr. 1/2013;

Enache, M., *Ierarhia legilor şi evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii,* în Dreptul nr. 7/2012;

Fodor, E.M., *Consideraţii privind contravenţia şi regimul sancţionator contravenţional,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene*, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Fodor, E.M., *Consideraţii privind contravenţia şi regimul sancţionator contravenţional*, articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Fodor, E.M., *Controlul judecătoresc asupra puterii discreţionare a administraţiei publice,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu";

Frenţiu, G.C., *Neconstituţionalitatea art. 5 alin. (2) şi art. 6 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 11/2005;

Fuerea, A., *Temeiul juridic al angajării răspunderii statelor pentru neîndeplinirea obligaţiilor asumate prin tratatele Uniunii Europene – Privire specială asupra României",* în Dreptul nr. 10/2017;

Furtună, C., Cristea, S., *Consideraţii teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi termenele de introducere a acţiunii în contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 3/2006;

Gârbuleţ, I., *Răspunderea disciplinară a executorului judecătoresc,* în Revista Română de Executare Silită nr. 1/2011;

Gârleşteanu, G., *Excepţia de neconstituţionalitate – mecanism de realizare a statului de drept* în Duţu, M., Dănişor, D.C. (coord.) – *O viaţă dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015;

Goga, G.L., Guriţă, G., *The Control of the Legality of Administrative Activity through the Court of Justice of the European Union,* EIRP PROCEEDINGS, Vol. 5/2010, http://www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/481/557, publicat în Volumul Conferinţei internaţionale „Integrarea Europeană – Realităţi şi perspective", Danubius University Press Galaţi, Zigotto Printing House Galaţi, 2011, ISSN: 2067 – 9211;

Goga, G.L., *The Right to Jurisdictional Protection Resulting from the Fulfillment of the Obligations Provisioned by Treaties,* Revista Acta Universitatis Danubius. Administratio, Ed. Universitară *Danubius*, 2010, ISSN: 1844-8062; EISSN: 2065-3891. http://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/653/593;

Goga, G.L., *The Settlement of the Exception of Illegality according to the Latest Regulations in the Matter of Administrative Contentious,* în EIRP Proceedings, Vol. 11, nr. 1, Conferința internațională „Integrarea Europeană – Realități și perspective", Ediția a XI-a, Universitatea „Danubius" din Galați, Ed. Universitară Danubius, Galați, 2016, ISSN 2067-9211;

Goga, G.L., *Unele aspecte privind invocarea excepției de nelegalitate,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Goring, G., Rusu, I.E., *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Grigoraş, C., *Exercitarea căilor de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor prin raportare la „garanția de bună conduită",* în Revista de Drept Public nr. 4/2014;

Grigorescu, D.R., *Reglementarea dreptului general de administrare a bunurilor proprietate publică în Proiectul de lege privind Codul administrativ,* în volumul Bălan, E., Iftene, C., Troanță, D., Văcărelu, M. (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Guțu, G., *Forme de utilizare a proprietății publice a colectivităților locale,* în lucrarea Bălan, E., Iftene, C., Varia, G., Troanță, D., Văcărelu, M. (editori), *Administrația publică – între misiuni şi constrângeri bugetare. Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Iancu, G., *Interpretarea dispozițiilor constituționale privind Curtea de Conturi,* în Revista de Drept Public nr. 2/2002;

Iancu, G., *Privire comparativă asupra organizării şi funcționării ombudsmanilor şi mediatorilor,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Iftene, C., *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în volumul Bălan, E., Iftene, C., Troanță, D., Văcărelu, M. (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018;

Imbrescu, I., Imbrescu, E., *Discuții în legătură cu aspecte de procedură generate de actele administrative ale autorităților administrației publice locale care şi-au produs efectele ori privesc eliberarea din funcție a viceprimarului sau a vicepreşedintelui de consiliu județean,* în Dreptul nr. 8/2012;

Imbrescu, I., Ştefu, D.M., *Considerații asupra evoluției reglementărilor privind dreptul de folosință cu titlu gratuit asupra bunurilor proprietate publică,* în Dreptul nr. 7/2012;

Imbrescu, I., *Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecință a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G. nr. 75/2003 şi Legii nr. 189/2004 de modificare şi completare a Legii nr. 24/2004,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Iorgovan, A., *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public 3/2004;

Iorgovan, A., *Din nou despre revizuirea Constituției (teze şi antiteze)* în Revista de Drept Public nr. 2/2004;

Iorgovan, A., *Relațiile dintre puterea executivă şi puterea judecătorească prin prisma Legii de revizuire a Constituției,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Iorgovan, A., Şerban, F., *Despre actele de comandament cu caracter militar,* în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997;

Iorgovan, A., Vida, I., *Le contentieux administratif roumain dans la perspective de la Constitution,* în Revue Internationale de Droit Comparé, nr. 2/1993;

Lazăr, A.R., *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003;

Lazăr, I., *Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică în legislația europeană şi cea comunitară,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009;

Lazăr, R.A., *Reforma justiției şi contenciosul administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 5/2003;

Marin, E., *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție,* în Revista de Drept Public nr. 1/2015;

Marin, E., *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție,* în Revista de Drept Public nr. 4/2015;

Marin, E., *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curți de Casație şi Justiție,* în Revista de Drept Public nr. 3/2016;

Mirică, Ş.C., *Excepția de nelegalitate – evoluție legislativă şi reglementare actuală,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Miulescu, N., *Contractul administrativ în legislația românească actuală,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008;

Moldoveanu, R.A., *Certificatul de urbanism,* în Dreptul nr. 8/2009;

Muraru, I., *Perspectivele instituției Avocatului Poporului în România (gânduri la o aniversare),* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Muraru, I., Popescu, S., *Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă şi independentă,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Nănescu, R., *Interesul în litigiile de contencios administrativ. Dihotomia „interes legitim privat – interes legitim public". Distincția „interes public–interes general",* în Curierul judiciar nr. 9/2016;

Nedelcu, I., *Actele administrative atipice,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent şi perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* Caietul Ştiinţific nr. 11/2009;

Paraschiv, D.Ş., *Necesitatea introducerii în noul Cod penal a unor incriminări cu caracter general privind protecția mediului,* în Dreptul nr. 1/2015, pp. 16-24;

Pasăre, D., *Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare şi jurisprudențiale franceze şi comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/2006;

Paul, M.C., *Răspunderea contravențională în materie de mediu,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016;

Pavel, N., *Reflecții privind reglementarea principiilor „egalității înaintea legii", a „egalității în fața legii", şi a „egalității în drepturi" în Constituțiile române şi în dreptul comparat – aspecte selective –,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018;

Pătulea, V., *Noțiunea şi fundamentele principiului securității juridice,* în Dreptul nr. 8/2017;

Pătulea, V., *Reflecții în legătură cu căile procedurale de rezolvare a contestațiilor împotriva măsurilor dispuse de organele de control financiar de stat,* în Dreptul nr. 7/1992;

Petrescu, R.N., *Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni şi dispoziții din dreptul administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2016;

Petrescu, R.N., *Implicații teoretice şi practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004;

Popescu, C.L., *„Neconvenționalitatea" şi neconstituționalitatea procedurii judiciare de drept comun în raport cu dreptul la respectarea prezumției de nevinovăție,* în Pandectele Române nr. 2/2002;

Popescu, C.L., *Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituționale, în lumina dreptului de acces la o instanță judecătorească,* în Curierul Judiciar nr. 11/2003;

Popescu, C.L., *Reglementarea constituțională a contravențiilor,* în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996;

Popescu, D., *Principiile Legii administrației publice şi standardele serviciului public,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Popescu, E.-F., *Rolul nulităților virtuale în etapizarea demersurilor de aplicare a nulității,* în Dreptul nr. 5/2016;

Popescu, S., *Aspecte de interes interdisciplinar privind realizarea dreptului,* în volumul *Justiție, stat de drept şi cultură juridică,* Sesiunea anuală de comunicări ştiințifice, 13 mai 2011, Bucureşti, Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu", Ed. Universul Juridic;

Puie, O., *Competența autorităților publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009;

Puie, O., *Constituționalitatea procedurii administrativ-jurisdicționale reglementată prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi alte acte normative speciale,* în Caietul Ştiințific nr. 10/2008, *Realități şi perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană;*

Puie, O., *Neconstituționalitatea procedurii administrativ-jurisdicționale reglementate de Legea nr. 101/2016,* în Dreptul nr. 10/2016;

Puie, O., *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizațiilor de construire de către autoritățile competente pentru protecția mediului şi gospodărirea apelor,* în Dreptul nr. 2/2011;

Puie, O., *Răspunderea autorităților publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007;

Putinei, M.C., *Despre eficiența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ca autoritate administrativă autonomă,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018;

Rîciu, I., *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008;

Rusu, I., *Exigențe constituționale şi internaționale privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011;

Santai, I., *Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 6/1991, p. 18.

Santai, I., *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 1/2004;

Săraru, C.-S., *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010;

Săraru, C.-S., *Necesitatea reglementării în legislația românească a contractului administrativ pentru punerea în operă a descentralizării administrative,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009;

Săutean, I., *Competența în materia răspunderii patrimoniale a administrației publice pentru actele administrative unilaterale nelegale – acțiunea în despăgubire formulată pe cale separată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2017;

Scutea, N., Popa, M., *Unele controverse doctrinare privind legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea în vigoare (partea a II-a)* în Revista de Drept Public nr. 2/2006;

Soare, C., *Codificarea urbanismului în România. Contextul european. Reflecții privind necesitatea unor abordări interdisciplinare.* în Revista de Drept Public nr. 1/2018;

Stănescu, L.-S., *Câteva tendințe contemporane în analiza conceptuală a răspunderii juridice,* în volumul *Justiție, stat de drept şi cultură juridică,* Sesiunea anuală de comunicări ştiinţifice, 13 mai 2011, Bucureşti, Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu", Ed. Universul Juridic;

Stoian, C.D., *Carențe în legiferarea serviciului public prestat de dieteticieni,* în Revista de Drept Public nr. 4/2016;

Stoian, C.D., *Consacrarea, în dreptul românesc, a excepției de inexistență a actului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 1/2014;

Stoian, C.D., Stoian, R., *Considerații privind taxele şi impozitele aferente drumurilor de utilitate privată deschise circulației public,* în Revista de Drept public nr. 3/2016;

Stoica, C., *Aspecte critice în legătură cu procedura de soluționare a plângerilor contravenționale, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea proceselor,* în Dreptul nr. 12/2012;

Şandru, D.-M., *Reflectarea izvoarelor dreptului european al achizițiilor publice în practica administrativă şi jurisdicțională din România,* în Şandru, D.-M., Alexe, I. (editori), *Legislația Uniunii Europene în materia achizițiilor publice,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2018;

Şerban, D.-D., *Calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect plângeri împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor,* în Dreptul nr. 10/2009;

Şerban, D.-D., *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009;

Ştefan, E.E., *Contribuția practicii Curții Constituționale la o posibilă definire a aplicabilității revizuirii în contenciosul administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013;

Ştefan, E.E., *Delimitarea dintre infracțiune şi contravenție în lumina noilor modificări legislative,* în Dreptul nr. 6/2015;

Ştefan, E.E., *Legalitate şi moralitate în activitatea autorităților publice,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Ştefănescu, I.T., *Considerații referitoare la autonomia dreptului muncii,* în Dreptul nr. 12/2012;

Trăilescu, A., *Contractul de parteneriat public-privat,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Trăilescu, A., *Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative,* în Dreptul nr. 11/2009;

Trăilescu, A., *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006;

Trăilescu, A., Trăilescu, A.A., *Unele aspecte privind departajarea proprietății imobiliare a statului de cea a unităților administrativ-teritoriale,* în Dreptul nr. 11/2012;

Trăilescu, A., Trăilescu, A., *Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2016;

Trăilescu, A., Trăilescu, A., *Procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative,* în Revista de Drept Public nr. 3/2016;

Trăilescu, A., Trăilescu, A., *Unele aspecte privind acțiunea împotriva ordonanțelor Guvernului,* în Curierul Judiciar nr. 3/2017;

Trăilescu, A.-A., *Unele aspecte speciale ale acțiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale,* în Dreptul nr. 1/2014;

Tutunaru, M., *Unele considerații cu privire la legalitate, legitimitate şi conceptul de sistem constituțional în coordonatele actuale ale dreptului în* Apostolache, M. (coord.) – *Constituția în societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014;

Țiclea, A., Niculescu-Gorpin, A.-G., *Semnificația juridică a sintagmei „eroare materială" – condiție a exercitării contestației în anulare în procesul civil,* în Dreptul nr. 10/2017;

Țigănescu, A.M., *Considerații privind regimul aplicabil dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică,* în Caietul Ştiințific nr. 11/2009;

Ursuța, M., *Codul contravențional – o necesitate?* în Dreptul nr. 1/2014;

Ursuța, M., *Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă şi a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă,* în Dreptul nr. 3/2013;

Ursuța, M., *Particularitățile procesului-verbal contravențional rutier,* în Dreptul nr. 11/2013;

Vasile, M., *Reflecții asupra executării sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 4/2006;

Vedinaş, V., *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" forțată a sa,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Vedinaş, V., Lazăr, R.-A., *Considerații teoretice şi aspecte practice privind statutul Curții de Conturi şi actele acesteia,* în Juridica, nr. 3/2000;

Vedinaş, V., Lazăr. R.-A., *Controlul de constituționalitate al actelor administrative,* în Revista Juridica nr. 8/2000;

Vedinaş, V., *Neconstituționalitatea actelor juridice numite decizii emise de Preşedintele României,* în Pandectele Române nr. 1/2012;

Vedinaş, V., *Quelques considérations concernant les principes de l'organisation des États d'aujourd'hui,* Revue Roumaine des Sciences Juridiques, Tome VIII (XLJ) No. 2, Juillet – Décembre 1997;

Vedinaş, V., *Unele considerații teoretice şi implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005;

Vedinaş, V., *Unele considerații teoretice şi implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005;

Vedinaş, V., Vedinaş, I.L., Arşinel, C., *Aspecte specifice atribuțiilor Curții de Conturi în materie contravențională,* în Dreptul nr. 10/2017;

Vesmaş, D., Scutea, N., *Problema pasivității administrației în dreptul german. Aspecte de ordin substanțial şi procedural*, în Revista de Drept Public nr. 3/2003;

Vida, I., Vida, I.C., *Reflectarea cerințelor procedurale pentru garantarea calității legii în jurisprudența Curții Constituționale a României,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017;

Vişan, L., Pasăre, D.I., *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu";

Vişan, L., Pasăre, D.I., *Revocarea actelor administrative – dimensiune a principiului bunei administrări,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006;

Vişan, L., *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat,* în nr. 4/2005;

2. AUTORI STRĂINI

Fortsakis, T., *Principles governing good administration*, European Public Law, vol. 11, issue 2, 2005;

Koprik, I., Crnkovic, M., Lopizic, I., *Le contrôle exercé sur les collectivités locales en Croatie: des actions multiples, mais un resultat encore fragile,* în vol. Emanuel, M.G., Guerard, S., Volmerange, X., *A treat to autonomy? Control and Supervision of Local and Regional Government Activities/Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, Colection Kultura, 2018;

Sudre, F., în *Les grands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme,* Paris, P.U.F., coll. „Themis", 2009, 5-ème éd.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITARĂ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Abrevieri 5
O speranță devenită realitate – codul administrativ un altfel de „cuvânt-înainte" 9

CAPITOLUL I
ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 14
Secțiunea I. Noțiuni generale 14
§1. Introducere 14
§2. Concepte 15
§3. Forme de activitate 17
§4. Actele juridice ale administrației 17
§5. Faptele şi operațiunile administrației 19
§6. Trăsăturile faptelor materiale şi ale operațiunilor administrative 21
Secțiunea a II-a. Actul administrativ. Definiție, trăsături 23
§7. Acte administrative de autoritate şi acte administrative de gestiune 23
§8. Constituționalitatea noțiunii de act administrativ 24
§9. Definiții legale ale actului administrativ 25
§10. Definiția actului administrativ 27
Secțiunea a III-a. Clasificarea actelor administrative 35
§11. Criterii de clasificare 35
Secțiunea a IV-a. Regimul juridic al actelor administrative 38
§12. Noțiunea de regim juridic 38
§13. Legalitatea actului administrativ 39
§14. Corelația legalitate-oportunitate 41
§15. Forma actului administrativ 49
§16. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative 56
§17. Forme procedurale prealabile (anterioare) emiterii sau adoptării actului administrativ 59
§18. Alte operațiuni prealabile emiterii actului 68
§19. Forme procedurale concomitente adoptării sau emiterii actului administrativ 70
§20. Forme procedurale ulterioare emiterii actului 75
§21. Forța juridică a actelor administrative 79
§22. Efectele actelor administrative 82
22.1. Momentul de la care actul administrativ începe să producă efecte juridice 82
22.2. Întinderea efectelor juridice ale actelor administrative 86
22.3. Încetarea producerii de efecte juridice de către actele administrative 88
§23. Suspendarea actelor administrative 90
§24. Revocarea actelor administrative 93
24.1. Generalități privind revocarea 93
24.2. Excepțiile de la principiul revocabilității 95
24.3. Problema revocării actelor administrative în dreptul european 98

§25. Anularea actului administrativ 100
25.1. Generalităţi privind anularea 100
25.2. Teoria nulităţii în perioada interbelică 101
25.3. Repere ale teoriei actuale a nulităţii actului administrativ 102
25.4. Organele care pot dispune anularea unui act administrativ 104
25.5. Procedura anulării 105
25.6. Efectele anulării 105
§26. Inexistenţa actelor administrative 106
§27. Alte dimensiuni ale regimului juridic al actelor administrative 108

CAPITOLUL II
CONTRACTUL ADMINISTRATIV 110
Secţiunea I. Consideraţii generale 110
Secţiunea a II-a. Repere actuale ale noţiunii de contract administrativ 112
Secţiunea a III-a. Definiţia contractului administrativ 113
Secţiunea a IV-a. Executarea contractului administrativ 120

CAPITOLUL III
CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE 121
Secţiunea I. Semnificaţia controlului, în general şi a celui exercitat asupra administraţiei publice, în particular 121
Secţiunea a II-a. Fundamente constituţionale ale controlului exercitat asupra administraţiei publice 123
§1. Constituţionalitatea controlului 123
§2. Forme de control consacrate constituţional 124
Secţiunea a III-a. Forme de control exercitat asupra administraţiei publice 128
§1. Criterii de clasificare 128
§2. Aspecte procedurale 134
Secţiunea a IV-a. Jurisdicţia administrativă specială şi actul administrativ jurisdicţional 137
§3. Concepte 137
§4. Jurisdicţia administrativă şi actul administrativ-jurisdicţional. Definiţie, trăsături caracteristice 140
§5. Poate fi ridicată o excepţie de neconstituţionalitate în faţa unui organ administrativ-jurisdicţional? 143
§6. Actul administrativ-jurisdicţional 144

CAPITOLUL IV
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV 148
Secţiunea I. Noţiune şi istoric 148
§1. Determinări conceptuale 148
§2. Jurisdicţie administrativă *versus* jurisdicţie judiciară 149
§3. Situaţia actuală în Europa 150
§4. Contenciosul administrativ – instituţie fundamentală a statului de drept 152
Secţiunea a II-a. Temeiuri constituţionale ale contenciosului administrativ 156
§1. Consacrarea conceptului în forma iniţială a Constituţiei 156
§2. Contenciosul administrativ în Constituţia revizuită şi republicată 156

Secțiunea a III-a. Cadrul legal actual al contenciosului administrativ: Legea nr. 554/2004 şi modificările care i-au succedat 160
§1. Considerații generale 160
§2. Transformarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ sub incidența modificărilor care i-au fost aduse prin Legea nr. 262/2007 161
§3. Modificările aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 100/2008 168
§4. Incidența Legii nr. 76/2012 privind punerea în aplicare a Codului de procedură civilă şi Legea nr. 187/2012 privind punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal asupra contenciosului administrativ 169
§5. Schimbările produse prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi a altor acte normative 172
Secțiunea a IV-a. Definiția contenciosului administrativ 179
Secțiunea a V-a. Contenciosul administrativ: trăsături caracteristice 182
Secțiunea a VI-a. Contencios administrativ subiectiv versus contencios administrativ obiectiv 198
Secțiunea a VII-a. Condițiile de admisibilitate a unei acțiuni în contencios administrativ 203
§1. Determinarea sferei 203
§2. Condițiile de admisibilitate referitoare la actul atacat 204
§3. Condițiile de admisibilitate cu caracter procedural 227
Secțiunea a VIII-a. Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ 239
§1. Determinarea sferei excepțiilor 239
§2. Reguli generale aplicabile excepțiilor de la controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătoreşti de contencios administrativ 243
§3. Actele administrative sustrase în totalitate controlului de legalitate al instanțelor judecătoreşti de contencios administrativ 244
3.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul 244
3.2. Actele de comandament cu caracter militar 247
3.3. Fundamentarea constituțională şi legală actuală a actelor de comandament cu caracter militar 249
3.4. Actele pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară 252
§4. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor 255
Secțiunea a IX-a. Procedura în materie de contencios administrativ 257
§1. Normele procedurale aplicabile 257
§2. Trăsăturile generale ale procedurii contenciosului administrativ 258
§3. Aplicarea în timp a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ ... 266
§4. Părțile în litigiul de contencios administrativ 267
§5. Tipuri de acțiuni în contencios administrativ în funcție de obiectul acțiunii 270
§6. Acțiunile care vizează ordonanțe ale Guvernului 272
§7. Cererea şi actele care trebuie atașate ei 276

§8. Competența materială *(ratione materiae)* în litigiile de contencios administrativ 278
§9. Competența teritorială *(ratione loci)* 284
§10. Reguli procedurale privind soluționarea cauzelor de contencios administrativ de către instanța de fond şi de recurs 285
§11. Alte aspecte procedurale 289
§12. Recursul şi căile extraordinare de atac 293
§13. Executarea sentințelor pronunțate 300
§14. Controlul indirect. Excepția de nelegalitate a actului administrativ 305

CAPITOLUL V
PROPRIETATEA PUBLICĂ, DOMENIUL PUBLIC ŞI SERVICIUL PUBLIC 316
Secțiunea I. Considerații cu caracter introductiv 316
§1. Istoric 316
§2. Delimitări conceptuale 319
§3. Fundamentarea constituțională a proprietății 321
Secțiunea a II-a. Statutul constituțional general al proprietății 324
§4. Prevederi constituționale exprese, implicite, corelația dintre ele 324
4.1. Interpretarea textului. 324
4.2. Concluzii desprinse din analiza întreprinsă 327
4.3. Necesitatea coroborării cu alte dispoziții constituționale 328
4.4. Raportul dintre cele două tipuri de proprietate: proprietatea privată este regula, iar cea publică excepția. 328
4.5. Concluzia că, deşi constituantul român nu consacră expres sintagma de domeniu public, se poate vorbi despre o consacrare implicită a acesteia, ca un corolar al ideilor exprimate până în prezent 329
4.6. Domeniul public şi privat al statului şi unității administrativ-teritoriale 329
Secțiunea a III-a. Regimul constituțional al proprietății publice. Relația domeniu public – proprietate publică 330
§5. Teza scării domenialității publice 330
§6. Reglementarea proprietății publice potrivit noului Cod civil 333
§7. Reglementarea domeniului public şi privat potrivit Codului administrativ 350
Secțiunea a IV-a. Definiția şi trăsăturile domeniului public 352
§8. Definiția domeniului public 352
§9. Trăsăturile domeniului public 354
§10. Accepțiunea noțiunilor de domeniu public şi proprietate publică potrivit Codului administrativ. Relații şi corelații 356

CAPITOLUL VI
PUNEREA ÎN VALOARE A DOMENIULUI PUBLIC 358
Secțiunea I. Aspecte generale 358
§1. Proceduri de valorificare a bunurilor domeniului public prevăzute de legea fundamentală 358
Secțiunea a II-a. Concesiunea bunurilor proprietate publică 360
§2. Regimul juridic actual 360

§3. Regimul constituțional şi legal actual al contractului de concesiune publică 362
§4. Definiția şi trăsăturile contractului de concesiune 362
§5. Părțile contractului de concesiune 364
§6. Procedura de concesionare 365
§7. Contractul de concesiune 367
II.2. Concesiunea de servicii şi lucrări 369
§8. Regimul legal actual 369
§9. Părțile contractului de concesiune de servicii şi lucrări 371
§10. Proceduri de atribuire 372
§11. Jurisdicția în materia achizițiilor publice. Remediile, căile de atac şi procedura de soluționare a acestora. 373
Secțiunea a III-a. Administrarea bunurilor proprietate publică 378
§12. Consacrare legală. 378
§13. Reguli 379
Secțiunea a IV-a. Închirierea bunurilor proprietate publică 382
§14. Consacrare legală 382
§15. Actul juridic 383
§16. Părțile contractului de închiriere 383
§17. Principiul licitației şi reguli de desfăşurare a ei 384
§18. Drepturile şi obligațiile părților 384
§19. Contractul de închiriere 385
§20. Încetarea contractului 385
Secțiunea a V-a. Darea în folosință gratuită 386
§21. Consacrare legală. 386
§22. Obiectul şi actul prin care se realizează 387
§23. Drepturi şi obligații 387
Secțiunea a VI-a. Domeniul privat al statului şi al unității administrativ-teritoriale 388
§24. Introducere 388
§25. Regimul juridic al domeniului privat al statului şi a unităților administrativ-teritoriale 389
§26. Dobândirea dreptului de proprietate privată. Trecerea unui bun din domeniul privat al statului în cel al unității administrativ-teritoriale şi invers 390
§27. Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Regimul vânzării 391
§28. Concluzii 392

CAPITOLUL VII
REGIMUL JURIDIC APLICABIL PROPRIETĂȚII PUBLICE 393
Secțiunea I. Generalități 393
Secțiunea a II-a. Principii 394

CAPITOLUL VIII
SERVICIUL PUBLIC 399
Secțiunea I. Generalități privind serviciul public 399
§1. Determinări conceptuale 399
§2. Definiții 401
§3. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România 403

Secțiunea a II-a. Trăsături, principii, clasificare 404
§4. Trăsăturile serviciilor publice 404
§5. Principiile serviciilor publice 406
§6. Clasificarea serviciilor publice 409
Secțiunea a III-a. Înființarea, desființarea şi gestiunea serviciilor publice 411
§7. Generalități 411
§8. Gestiunea serviciilor publice 411
§9. Monitorizarea şi controlul 413

CAPITOLUL IX
RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. CONCEPTE FUNDAMENTALE 414
Secțiunea I. Fundamentarea noțiunilor 414
Secțiunea a II-a. Concepte conexe: constrângere, executare silită, responsabilitate 415
§1. Constrângerea. Semnificație. Corelație cu răspunderea 415
§2. Definiția şi trăsăturile constrângerii administrative 417
§3. Clasificarea măsurilor de constrângere 417
§4. Executare silită: semnificație. Corelație cu răspunderea 418
§5. Responsabilitatea şi răspunderea 419
§6. Subiectul activ şi subiectul pasiv al faptei şi respectiv, al răspunderii ... 420
§7. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ 421
§8. Răspunderea administrativă în Codul administrativ. Prezentare generală 422

CAPITOLUL X
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ 424
Secțiunea I. Considerații generale 424
Secțiunea a II-a. Fundamente constituționale şi legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară 425
Secțiunea a III-a. Definiția şi trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare 429
Secțiunea a IV-a. Sancțiunile administrativ-disciplinare 431

CAPITOLUL XI
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ 434
Secțiunea I. Bazele constituționale ale răspunderii administrativ-contravenționale 434
§1. Temeiuri constituționale 434
§2. Evoluție legislativă 435
Secțiunea a II-a. Cadrul legal actual 437
Secțiunea a III-a. Elementele constitutive ale contravenției 438
§3. Determinarea sferei 438
Secțiunea a IV-a. Definiția şi trăsăturile contravenției 443
§4. Definiția şi elementele caracteristice 443
Secțiunea a V-a. Înlăturarea răspunderii contravenționale. Cauze şi efecte 449
§5. Determinarea sferei. Regim juridic 449
5.1. Cauze prevăzute de reglementarea-cadru 449
5.2. Alte cauze 453

§6. Prescripția ... 454
6.1. Prescripția aplicării sancțiunii contravenționale ... 454
6.2. Prescripția executării sancțiunii contravenționale ... 455
§7. Principiul dezincriminării contravenției și al aplicării legii contravenționale mai favorabile ... 455
Secțiunea a VI-a. Sancțiunile contravenționale ... 456
§8. Determinarea sferei ... 456
§9. Avertismentul ... 458
§10. Amenda contravențională ... 459
§11. Obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității ... 462
§12. Sancțiunile contravenționale complementare ... 464
Secțiunea a VII-a. Procedura contravențională: aplicare, contestare, executare ... 466
§13. Norme procedurale aplicabile ... 466
§14. Fazele procedurii contravenționale potrivit O.G. nr. 2/2001 ... 467
§15. Discuții privind o posibilă codificare în materie contravențională ... 487

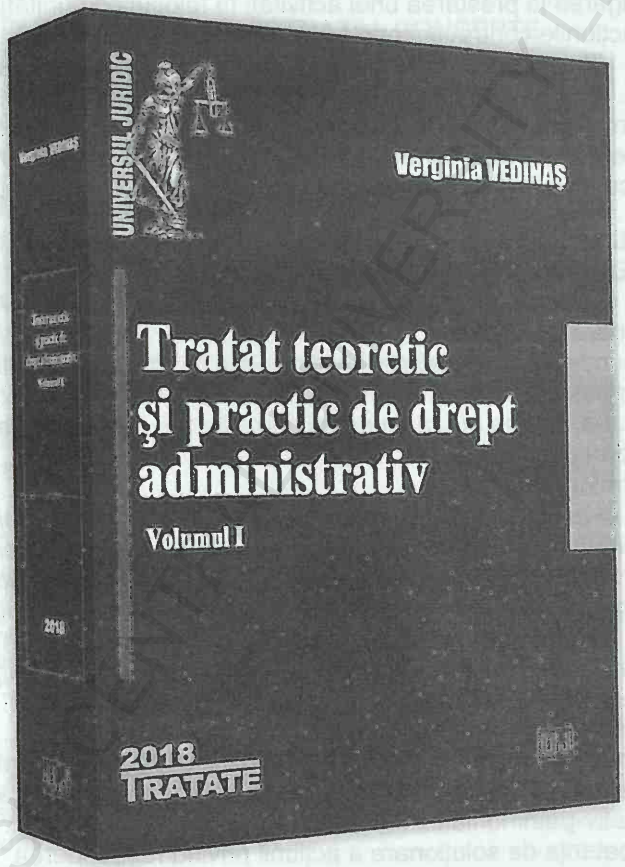
CAPITOLUL XII
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ ... 489
Secțiunea I. Considerații generale. Fundamente constituționale. Acțiuni ... 489
§1. Aspecte introductive ... 489
§2. Răspunderea administrativ-patrimonială în viziunea Codului administrativ ... 491
Secțiunea a II-a. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale ... 492
§3. Abordări doctrinare ... 492
§4. Determinarea sferei ... 493
Secțiunea a III-a. Răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară ... 494
Secțiunea a IV-a. Răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației și instituțiilor publice pentru limitele serviciului public ... 501
Secțiunea a V-a. Răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate ... 502
§1. Concept. Regim juridic ... 502
§2. Acțiunile în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale ... 505
§3. Actele care pot fundamenta o acțiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale ... 505
§4. Competența de soluționare a acțiunii privind răspunderea administrativ-patrimonială ... 507
§5. Prejudiciul a cărui reparație poate fi solicitată prin acțiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice ... 511
§6. Răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor și a serviciilor publice ... 512
Secțiunea a VI-a. Răspunderea statelor membre în raport de încălcarea dreptului Uniunii Europene ... 512
§1. Argumentare ... 512
§2. Temeiul de drept în sistemul românesc ... 513

Bibliografie selectivă ... 517

Editura Universul Juridic

Tratat teoretic şi practic de drept administrativ. Volumul I

Autor Verginia Vedinaş



Format: Academic Nr. pagini: 548	Preţ: 119 lei	Scanează codul!

Comandă rapid şi comod: 021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro | www.ujmag.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

UNIVERSUL JURIDIC

Al doilea volum al *Tratatului teoretic și practic de drept administrativ*, semnat de doamna prof. univ. dr. Verginia Vedinaș, continuă prezentarea unor teme de mare actualitate în dreptul administrativ românesc, cum ar fi: activitatea autorităților administrației publice, contractul administrativ, controlul exercitat asupra administrației publice, contenciosul administrativ, proprietatea publică, domeniul public, serviciul public, punerea în valoare a domeniului public, regimul juridic aplicabil proprietății publice, răspunderea în dreptul administrativ (administrativ-disciplinară, administrativ-contravențională și administrativ-patrimonială). Toate aceste teme sunt dezbătute prin prisma prevederilor legale din noul Cod administrativ al României, adoptat de Parlament în luna iulie a acestui an. Așadar, lucrarea are un caracter complex, adresându-se cu precădere practicienilor din domeniul dreptului administrativ.

ISBN general: 978-606-39-0198-0
ISBN vol. II: 978-606-39-0217-8
9 786063 902178